

## LOS MECANISMOS DE EVALUACIÓN INSTITUCIONAL Y ACREDITACIÓN DE CARRERAS Y LA CALIDAD DEL SISTEMA UNIVERSITARIO ARGENTINO

### *THE MECHANISMS OF INSTITUTIONAL EVALUATION AND ACCREDITATION OF PROGRAMS AND THE QUALITY OF ARGENTINE UNIVERSITY SYSTEM*

Julieta Clara Gomez<sup>1</sup>

*a. Área de Evaluación Institucional y Acreditación de Carreras,  
Instituto Universitario CEMIC. Buenos Aires, Argentina.*

*b. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (UBA),  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.*

*Correspondencia: [julietaclarago@gmail.com](mailto:julietaclarago@gmail.com) / [acreditacionyevaluacion@iuc.edu.ar](mailto:acreditacionyevaluacion@iuc.edu.ar)*

#### Resumen

La evaluación de la calidad en la educación universitaria constituye un tema central de la agenda educativa. Ya en los años noventa, en América Latina, se observó un crecimiento del estudiantado universitario, una disparidad en la calidad de la educación ofrecida y, simultáneamente, una disminución del gasto público destinado a este sector. En ese contexto se establecieron diferentes procesos de regulación de la educación superior. En Argentina, a través de la sanción de la Ley de Educación Superior de 1995.

En este trabajo se pretende explorar la manera en que los mecanismos de evaluación y acreditación implementados impactaron en la calidad del sistema universitario argentino.

**Palabras clave:** Educación superior; Calidad educativa; Evaluación; Acreditación.

#### Abstract

The quality assessment in higher education is a central theme of the educational agenda. Already in the nineties, Latin America, growth of university students, a disparity in the quality of education offered and simultaneously reduced public sector spending was observed. In this context different regulatory processes of higher education were established. In Argentina, through the enactment of the Higher Education Act 1995.

This paper aims to investigate how the processes of evaluation and accreditation implemented have impacted the quality of Argentine university system.

**Key words:** Higher education; Quality of education; Evaluation mechanisms; Accreditation processes.

**Recibido:** 8 de junio de 2015. **Aceptado:** 9 de marzo de 2016.

<sup>1</sup> Maestrando en Políticas y Administración de la Educación (UNTREF). En curso. Especialista en Gestión y Evaluación de Instituciones Educativas (UNTREF). Egresada 2014. Profesora de Sociología (UBA). Egresada 2010. Licenciada en Sociología (UBA). Egresada 2008 (Diploma de Honor).

## 1. INTRODUCCIÓN

La evaluación de la calidad en la educación universitaria constituyó un tema central en la agenda de reformas que comenzaron a implementarse en el sector hacia mediados de la década del ochenta en muchas regiones del mundo, en tanto resultado de la interacción de factores políticos, sociales y económicos que motivaron revisar el vínculo entre el Estado, las universidades y la sociedad. En América Latina, para hacer frente al aumento de la matrícula de las últimas décadas y a la disparidad en la calidad de las instituciones, los Estados han considerado necesario establecer procesos de regulación de la educación superior (Fernández Lamarra, 2012). En Argentina la Ley de Educación Superior (LES) cristalizó esa regulación en 1995.

Veinte años después, resulta interesante considerar de qué manera han impactado los mecanismos de evaluación y acreditación en la calidad del sistema universitario argentino. Este artículo se propone tener un primer acercamiento a la problemática a través del análisis del trabajo realizado por el organismo estatal asignado para tal fin, su composición y funciones y del análisis de dos estudios de casos (una universidad de gestión pública y un instituto universitario de gestión privada); definiendo previamente de qué hablamos cuando hablamos de calidad educativa.

A modo de hipótesis, se sostiene que el impacto debe ser considerado en diferentes niveles de análisis, desestimando tanto a aquellas posiciones que sostienen que los mecanismos empleados mejoran per se la calidad de la educación superior universitaria como a aquellas que sustentan que dichos procesos no tienen ningún impacto positivo en ella.

## 2. LA METODOLOGÍA

En el marco de un abordaje metodológico cualitativo, se efectuó una revisión bibliográfica de la literatura especializada y de los documentos oficiales publicados por la CONEAU (2012, 2014, 2015) para extraer la mirada oficial de los procesos evaluatorios y los datos oficiales sobre su implementación desde la sanción de la LES hasta el presente.

Asimismo, se efectuó el análisis de dos estudios de casos. Se seleccionaron dos instituciones universitarias, una de gestión pública y una de gestión privada, universo de indagación que en desarrollos futuros será ampliado.

Para analizar los casos elegidos, se tuvieron en cuenta los informes de evaluación institucional de ambas instituciones; las resoluciones de acreditación de las carreras de grado y posgrado que integran la oferta académica de cada institución y se realizaron 6 (seis) entrevistas en profundidad a actores relevantes (la autoridad máxima de la institución y dos de sus directores de carreras, en cada caso). En las entrevistas se buscó explorar la mirada de los entrevistados de cada comunidad universitaria sobre los procesos de acreditación y evaluación y su impacto en la calidad educativa de la universidad correspondiente.

## 3. LOS CASOS ANALIZADOS

La elección de los casos se realizó teniendo en cuenta que las instituciones universitarias seleccionadas cuentan con carreras de grado que han sido declaradas de interés público y carreras que no han sido alcanzadas por el artículo 43° de la LES, que también cuentan en su oferta académica con carreras de posgrado que han atravesado los procesos de acreditación y que ambas universidades han realizado el proceso de evaluación institucional, al menos una vez.

El caso 1 es una Universidad Nacional creada con anterioridad a la Ley de Educación

Superior y está ubicada en el noroeste del país. La Universidad bajo análisis es la única en su provincia. Cuenta con cinco facultades, una de las cuales tiene en su oferta académica carreras declaradas de interés público y cuatro unidades académicas que no cuentan con carreras que hayan sido alcanzadas por el artículo 43° de la LES. La Universidad también cuenta en su oferta académica con carreras de posgrado que atraviesan regularmente los procesos de acreditación. Además, la universidad ha realizado el proceso de evaluación institucional en el año 2012.

El caso 2 es un instituto universitario de gestión privada creado con posterioridad a la Ley de Educación Superior, ubicado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Cuenta con dos unidades académicas, una dedicada exclusivamente a la investigación y otra a la enseñanza, esta última en su oferta académica cuenta con carreras declaradas de interés público que conviven con carreras que no han sido alcanzadas por el artículo 43° de la LES y con carreras de posgrado que atraviesan regularmente los procesos de acreditación. El instituto universitario bajo análisis ha finalizado su primer proceso de evaluación institucional en el año 2008 (ligado al proceso de reconocimiento definitivo) y ha presentado ante la CONEAU su segundo informe de autoevaluación institucional en el año 2015.

#### 4. LA LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Ruiz (2009) advierte que la noción de reforma se ha instalado con fuerza política e intelectual en los países latinoamericanos en las últimas décadas y que los procesos de reformas estructurales del Estado, con reducciones en la administración pública central y modificaciones en los estilos de conducción e intervención dieron encuadre político a las reformas que afectaron a la educación en contextos políticos de recomposición de derecha. En el caso argentino, la reforma se produjo a través de la Ley Federal de Educación sancionada en 1993 y de la Ley de Educación Superior del año 1995.

En un documento oficial, *La CONEAU y el Sistema Universitario Argentino*; la Comisión (2012) señala que la aprobación de la Ley Educación Superior estableció en Argentina un marco regulatorio que modificó el tradicional control burocrático que ejercía el Estado sobre las instituciones universitarias al introducir la evaluación y el aseguramiento de la calidad como eje de la política universitaria. Sin embargo, el rol evaluador del Estado no fue aceptado pasivamente por la comunidad educativa, principalmente debido a que muchas instituciones vieron peligrar su autonomía. Al respecto, Isuani (2003) menciona que si bien en las etapas iniciales fueron frecuentes los niveles de aprensión, crítica y resistencia de algunas instituciones universitarias al proceso evaluatorio, pronto esas manifestaciones fueron perdiendo peso. Afirma que en el año 2002 ya se podía encontrar un mayor consenso sobre la relevancia y utilidad de realizar procesos de autoevaluación y evaluación institucional y de acreditación de carreras. Años después, la evaluación se ha instalado como práctica regular pero ¿de qué manera ha impactado en la calidad educativa?

Si bien la LES mantiene la atribución de expedir títulos profesionales a las universidades, la evaluación ya no se realiza para cada graduado en particular sino para la institución de enseñanza. Por ello, surge la necesidad de *habilitar* a las instituciones que expidan títulos profesionales (Nosiglia, 2010). Así, respecto del régimen de títulos y habilitaciones anterior a la LES, ahora se cuenta con una delimitación estricta entre las profesiones reguladas por el Estado y las no reguladas, se suprime la competencia exclusiva del Ministerio de Educación (ME) en lo relativo a los títulos universitarios, compartiéndola con el Consejo de Universidades y se introduce la acreditación obligatoria de las carreras de profesiones reguladas por el Estado y la acreditación obligatoria de todas las carreras de posgrado.

La Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) fue el organismo creado para centralizar las tareas de acreditación de carreras y de evaluación de

instituciones, con apoyo de Comisiones Asesoras y Comités de Pares Evaluadores.

## 5. LA COMISIÓN NACIONAL DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN UNIVERSITARIA

La LES establece en su artículo 46° que la CONEAU es un organismo descentralizado que trabaja en jurisdicción del ME y tiene las siguientes funciones: a) Coordinar y llevar adelante la evaluación externa prevista en el artículo 44° de la LES; b) Acreditar las carreras de grado a que se refiere el artículo 43° de la Ley de Educación Superior, así como las carreras de posgrado, cualquiera sea el ámbito en que se desarrollen, conforme a los estándares que establezca el Ministerio de Educación en consulta con el Consejo de Universidades; c) Pronunciarse sobre la consistencia y viabilidad del proyecto institucional que se requiere para que el Ministerio de Educación autorice la puesta en marcha de una nueva institución universitaria nacional con posterioridad a su creación o el reconocimiento de una institución universitaria provincial; y d) Preparar los informes requeridos para otorgar la autorización provisoria y el reconocimiento definitivo de las instituciones universitarias privadas, así como los informes en base a los cuales se evaluara el periodo de funcionamiento provisorio de dichas instituciones.

El artículo 47° de la LES establece que la CONEAU está integrada por doce (12) miembros, designados por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta de distintos organismos<sup>2</sup>.

De manera progresiva, esta Comisión ha institucionalizado las funciones que le corresponden legalmente. Desde 1996, evalúa proyectos institucionales; a partir del año 1997, evalúa informes anuales de instituciones universitarias con autorización provisoria, realiza evaluaciones externas y acredita posgrados; desde 1999, evalúa solicitudes de reconocimiento definitivo y solicitudes de agencias privadas de evaluación y acreditación de carreras de grado. En relación a su dinámica, si bien la agencia comenzó su actividad entre los años 1996 y 1997, fue recién a partir del año 2009 que modificó su estructura organizativa. Desde ese momento, la Comisión se integra por cuatro Direcciones: la Dirección de Evaluación Institucional; la Dirección de Acreditación de Carreras; la Dirección de Desarrollo, Planeamiento y Relaciones Internacionales y la Dirección de Administración, además de un Departamento de Asesoría Letrada<sup>3</sup> (CONEAU, 2012).

### 5.1 LA DIRECCIÓN DE EVALUACIÓN INSTITUCIONAL

La Dirección de Evaluación Institucional concentra un total de once funciones<sup>4</sup> que se organizan en dos áreas: Proyectos Institucionales y Evaluación Externa. El área de Proyectos Institucionales realiza las funciones c) y d) del artículo 46° antes citado, mientras que el área de Evaluación Externa se encarga de llevar adelante lo pautado en el inciso a) de ese mismo artículo.

Dentro de esta Dirección prácticamente todas<sup>5</sup> las funciones involucradas requieren de la convocatoria de un grupo de expertos: tanto en la evaluación de las solicitudes de autorización provisoria o de reconocimiento definitivo (en el caso de institutos universitarios o universidades privadas) se requiere de la participación de expertos de la comunidad académica ajenos a la CONEAU, como cuando una universidad provincial tramita su reconocimiento institucional o cuando se evalúa la puesta en marcha de una universidad nacional.

2 Tres (3) por el Consejo Interuniversitario Nacional, uno (1) por el Consejo de Rectores de Universidades Privadas, uno (1) por la Academia Nacional de Educación, tres (3) por cada una de las Cámaras del Honorable Congreso de la Nación, y uno (1) por el Ministerio de Educación.

3 A los fines del presente trabajo se considerarán únicamente las Direcciones de Evaluación Institucional y Acreditación de Carreras.

4 A los fines del presente trabajo, no serán desarrolladas las funciones de Reconocimiento de entidades privadas de evaluación y acreditación; Ofertas de grado y posgrado de instituciones universitarias fuera del ámbito del CPRES a los que pertenecen; Registro público de Centros de investigación e Instituciones de formación profesional superior; y Puesta en marcha de instituciones universitarias nacionales y reconocimiento de instituciones universitarias provinciales.

5 Sólo en el caso de la elaboración de los informes anuales que se realizan durante el período en que una institución privada cuenta con autorización provisoria y en el caso de modificaciones al proyecto institucional de estas instituciones, la CONEAU se exime de la convocatoria de expertos.

En el caso de las evaluaciones externas, se convoca a un comité de pares evaluación para la elaboración del informe y la visita a la institución.

**Autorización provisoria de nuevas instituciones universitarias (de gestión privada):** La LES establece que la autorización provisoria para el funcionamiento de instituciones universitarias privadas y extranjeras, que otorga el Poder Ejecutivo Nacional, requiere de un informe favorable previo de la CONEAU. Para estos casos, la Comisión, con la participación de expertos, debe analizar si el proyecto institucional es viable y académicamente calificado y pertinente (CONEAU, 2012).

**Seguimiento de instituciones universitarias privadas con autorización provisoria:** Durante el período de funcionamiento con autorización provisoria de las instituciones privadas, la labor de la CONEAU continúa en dos instancias: evaluación de informes anuales y evaluación de modificaciones al proyecto institucional. La Comisión brinda indicaciones al ME para que realice el seguimiento de las instituciones universitarias privadas con autorización provisoria, el cual se realiza a través de los informes que éstas deben presentar anualmente y en los cuales debe reflejarse el grado de cumplimiento de los objetivos institucionales y académicos y de los planes de acción contenidos en la solicitud de autorización provisoria (CONEAU, 2012).

**Reconocimiento definitivo de instituciones universitarias privadas con autorización provisoria:** Una vez transcurrido el lapso de seis años de funcionamiento provisorio, las instituciones universitarias privadas pueden solicitar su reconocimiento definitivo. Las instituciones que lo obtienen quedan habilitadas a operar con autonomía para funciones tales como la modificación de sus estatutos, la creación de carreras y modificaciones de planes de estudio, la creación de unidades académicas, la administración de bienes y servicios y la certificación de títulos. Por tal motivo, la recomendación favorable de la CONEAU para el otorgamiento del reconocimiento definitivo a una institución universitaria avala que dicha institución ha logrado un desarrollo académico e institucional calificado y suficiente, de modo tal que asegura no requerir la tutela, fiscalización y verificación sistemática y frecuente por parte del Estado (CONEAU, 2012).

**Evaluación Institucional:** La LES establece que si bien las instituciones universitarias tienen autonomía académica e institucional (artículo 29°), deberán garantizar instancias de evaluación que tendrán por objeto analizar los logros y dificultades en el cumplimiento de sus funciones, así como sugerir medidas para su mejoramiento (artículo 44°). En 1997, la CONEAU elaboró el documento "Lineamientos para la evaluación institucional" aprobado por Res. CONEAU N° 094/97<sup>6</sup> que expone la concepción general de la evaluación institucional, el marco normativo y las características de las evaluaciones externas que realiza. Allí, se indica que la evaluación institucional comprende dos fases principales: la autoevaluación institucional o evaluación interna y la evaluación externa y que el fin primordial es el mejoramiento de la calidad de las instituciones que brindan formación universitaria.

## 5.2 LA DIRECCIÓN DE ACREDITACIÓN DE CARRERAS

La Dirección de Acreditación concentra las funciones de evaluación y acreditación de carreras de grado y proyectos de grado cuyo ejercicio pudiera comprometer el interés público poniendo en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes (de acuerdo al artículo 43° de la LES), y la evaluación y la acreditación de carreras y proyectos de carreras de posgrado de todas las disciplinas (de acuerdo al artículo 39° de la LES).

**Acreditación de Grado:** Las carreras de grado declaradas de interés público, deben so-

<sup>6</sup> Actualmente, la Res. CONEAU N° 382/12 es la normativa que rige este procedimiento.

licitar su acreditación provisoria a los fines de obtener la validez nacional y el reconocimiento oficial del título por parte del ME antes de su implementación, y renovar su acreditación en cada convocatoria que, a tal efecto, realiza la CONEAU con una periodicidad de seis (6) años. Los estándares para la acreditación de cada una de ellas son aprobados por el Consejo de Universidades y sancionados en respectivas resoluciones ministeriales, que establecen la carga horaria mínima y contenidos básicos de cada carrera. La evaluación que realiza la CONEAU a los fines de la acreditación contemplan requisitos mínimos de calidad en cinco dimensiones: contexto institucional, planes de estudio, cuerpo académico, alumnos y graduados e infraestructura y equipamiento. Cada evaluación está a cargo de comités de pares disciplinarios convocados por la CONEAU en cada ocasión. La actuación del Comité comprende el análisis del informe de autoevaluación y otras informaciones pertinentes que se produzcan para cada convocatoria, la visita a la sede de la carrera y la elaboración de un dictamen. Sobre la base de todas las actuaciones realizadas y los dictámenes de los pares, corresponde a la CONEAU la decisión final (CONEAU, 2012).

Los resultados del proceso pueden ser los siguientes: 1) Acreditación por un período de 6 años: para aquellas carreras que cumplan con el perfil previsto por los estándares; 2) Acreditación por un período de 3 años<sup>7</sup>: para aquellas carreras que: a) aunque reúnan el perfil previsto no tengan un ciclo completo de dictado y, por lo tanto, carezcan de egresados; b) a pesar de no haber logrado el perfil previsto por los estándares, presentan elementos suficientes para considerar que el desarrollo de los planes de mejoramiento permitirá alcanzarlo en un plazo razonable; 3) No acreditación: para aquellas carreras que no cumplan con los criterios de calidad previstos y cuyos planes de mejoramiento sean considerados no factibles o insuficientes para poder alcanzar el perfil de calidad fijado en la resolución ministerial.

**Proyectos de carreras de grado:** Los proyectos relacionados con el diseño de carreras de grado que han sido declaradas de interés público son evaluados por la CONEAU al solo efecto del reconocimiento oficial del título.

**Acreditación de carreras de grado en el marco del MERCOSUR:** La CONEAU participa en el Mecanismo experimental de acreditación (MEXA) a través del cual se llevan a cabo acreditaciones conjuntas de carrera de grado en los países del MERCOSUR, Bolivia y Chile. En la acreditación MEXA las agencias nacionales de acreditación, como la CONEAU, conducen el proceso en sus respectivos países. La acreditación se realiza de acuerdo con parámetros de calidad comunes, previamente definidos en el documento "Dimensiones, Componentes, Criterios e Indicadores" publicado por Mercosur Educativo, en 2010.

**Acreditación de Posgrado:** Desde 1997, la Comisión ha avanzado en la evaluación y acreditación de posgrados correspondientes a la totalidad de las áreas disciplinarias. Los estándares mínimos de calidad están definidos por el ME sobre la base del acuerdo del Consejo de Universidades, y ellos contemplan criterios relativos al marco institucional, el plan de estudios, el cuerpo académico, alumnos, equipamiento y biblioteca y disponibilidades para la investigación. Desde 2011, los criterios y estándares mínimos a partir de los cuales la CONEAU evalúa las carreras de posgrado, sean especializaciones, maestrías o doctorados, en modalidad presencial o a distancia, están establecidos en la Res. ME N°160/11 (CONEAU, 2012).

Además de carreras en funcionamiento, la CONEAU (aplicando los mismos criterios y estándares) evalúa carreras nuevas (formalmente creadas por las instituciones universitarias pero que no iniciaron sus actividades académicas) al solo efecto del reconocimiento oficial de sus títulos, según el procedimiento regido por la Res. ME N°51/10 (CONEAU, 2012).

<sup>7</sup> Finalmente, cuando la acreditación es otorgada por 3 años, cumplido el plazo, se organiza la 2da. Fase de la convocatoria originaria, la cual tiene por objetivo verificar el cumplimiento de los compromisos de mejoramiento y evaluar la marcha de la carrera a la luz del perfil de calidad establecido por los estándares. En caso de que la evaluación resulte favorable, se extiende la acreditación por otros 3 años.

## 6. EL IMPACTO EN LA CALIDAD DEL SISTEMA UNIVERSITARIO

La definición y significación de la noción de calidad además de ser polisémica, es resultado de un proceso social complejo, por lo que resulta pertinente analizar el contexto en el que se la define debido a que, tal como sostiene Carr (2003), tanto la calidad como el valor que se le asigna a la educación puede variar según el grupo de interés que lo defina, en determinado momento y según sus propios intereses.

En palabras de Marquina (1998) según la concepción que se sustente sobre la educación, según los diferentes intereses individuales o sociales, variarán las expectativas y las nociones acerca de la calidad debido a que el concepto es un concepto plural, polisémico y por lo tanto equívoco. Por ello, una determinada concepción de la calidad está necesariamente condicionada por sus referentes contextuales: políticos, económicos y socioculturales. Desde el discurso de las políticas de reforma, la preocupación se centró en la necesidad de mejorar la calidad, entendida como la mejora en el rendimiento de los estudiantes que formaban parte de un sistema al que se lo definía desde su escasez de eficiencia (Ruiz, 2009). De esta manera, el cuestionamiento a la calidad educativa trajo aparejado una serie de dispositivos y operativos de evaluación y de políticas orientadas a introducir modificaciones en los sistemas educativos, en vistas de mejorar su eficiencia.

Desde la implementación de la LES, distintos organismos e investigadores han considerado necesario indagar sobre los mecanismos de evaluación y acreditación utilizados en nuestro país (Mignone, 1995; Marquina, 2004; Toribio, 1999; Suasnabar, 2001; Krotsch, 2007; Nosiglia, 2010; Ruiz, 2009; Isuani, 2003; Fernández Lamarra, 2002) con el objeto de identificar su impacto en la calidad del sistema universitario.

De su lectura, se identifican, en un extremo, las miradas acríicas sobre los procesos evaluatorios realizados (se destacan, particularmente, las publicaciones oficiales de la CO-NEAU) y en otro extremo, las posturas que sostienen necesaria la erradicación de cualquier mecanismo de evaluación y acreditación estatal en defensa de la autonomía plena de las instituciones universitarias (en particular, se destacan las posturas de algunas instituciones universitarias nacionales, gremios docentes y centros de estudiantes más visibles en el periodo inmediatamente posterior a la sanción de la LES). Entre ambos extremos, se ubican aquellas investigaciones que analizan aspectos particulares de los procesos derivados de la implementación de los mecanismos de evaluación y acreditación.

Se sostiene aquí que resulta inconducente sostener tanto que los mecanismos diseñados mejoran la calidad del sistema universitario per se como que los mecanismos de evaluación y acreditación no tienen ningún efecto de mejora. Se considera más adecuado reflexionar sobre el impacto de los mecanismos de evaluación y acreditación en diferentes niveles de análisis. Se sugieren 3 (tres),

- considerar el impacto a nivel del sistema universitario (en términos de expansión y su relación con el Estado);
- considerar el impacto a nivel institucional (reconociendo la heterogeneidad de las instituciones universitarias), y por último;
- considerar el impacto a nivel de las carreras (distinguiendo aquellas carreras de grado que han sido declaradas de interés público de las que no y considerando las particularidades de las carreras de posgrado).

### 6.1 SOBRE EL IMPACTO A NIVEL DEL SISTEMA UNIVERSITARIO

A juicio de Marquina (2004) el problema de la evaluación de la calidad no es un problema meramente pedagógico o meramente técnico, sino que es un problema de profundas

implicancias políticas, ideológicas, sociológicas, económicas. Se vincula con las diferentes cosmovisiones, con intereses específicos, con proyectos políticos, y con modelos económicos. Se relaciona con la vinculación entre Estado y Universidad, entre el poder central y las instituciones universitarias; con el proceso de distribución de autoridad y de poder. Y, a su vez, la aparición del Estado Evaluador se vincula con la cuestión de la autonomía universitaria.

Nosiglia (2010) realiza un recorrido histórico que nos permite dar cuenta de un aspecto importante de la relación Estado-Universidad. En nuestro país, existió primero una diferenciación entre los títulos académicos de grado y los títulos habilitantes de profesiones. Entre 1873 y 1885, estos títulos eran emitidos por organismos ajenos a las universidades: la Academia de Jurisprudencia, el Tribunal Superior de Justicia para el caso de la carrera de Derecho, y el Protomedicato para el caso de la de Medicina. A partir de la Ley de Avellaneda de 1885, hubo una identificación entre título y habilitación profesional. Por ello, las universidades nacionales, entre 1885 y 1955, expidieron títulos que eran habilitantes para las distintas profesiones. Pero a partir de la creación de universidades privadas (cuya existencia permitió el decreto-ley 6.403/55), se disoció el título académico de la habilitación profesional. Esta última quedó en manos del Estado, que delegaba su función de policía sobre las actividades profesionales de interés público (medicina, ingeniería, abogacía, arquitectura, etc.) a las universidades estatales. De este modo, la habilitación exigía una evaluación individual del graduado mediante un examen final de habilitación. En el caso de los egresados de universidades privadas, estos debían dar el examen de habilitación ante universidades estatales. Posteriormente, se planteó una alternativa a este sistema de habilitación, que fue la contemplada por la actual LES: la evaluación se hace ahora no de cada graduado en particular sino de la institución de enseñanza y de ese modo, se justifica la necesidad de *habilitar* a las instituciones que expedirán títulos profesionales.

### La expansión del sistema universitario

Hasta el año 2015, Argentina contaba con 125 instituciones de educación superior universitaria (53 universidades nacionales; 49 universidades privadas; 7 institutos universitarios estatales; 14 institutos universitarios privados; 1 universidad extranjera y 1 universidad internacional) pero ¿de qué modo la sanción de la LES y la creación de la CONEAU impactaron en la expansión del sistema universitario?

En el período 1995-2001 se creó una institución universitaria de gestión estatal, se autorizaron provisoriamente 8 institutos universitarios privados y se otorgó reconocimiento definitivo a 4 universidades, también de gestión privada. En el período 2003-2011 se crearon 9 universidades nacionales, se autorizaron provisoriamente 9 instituciones universitarias privadas y se otorgó reconocimiento definitivo a 4 universidades de gestión privada creadas antes del año 2003. En el año 2012, 4 nuevas universidades nacionales fueron creadas por Ley del Congreso de la Nación y han remitido sus Proyectos Institucionales a la CONEAU para realizar el trámite de puesta en marcha. Asimismo, en 2012 se ha autorizado la creación de 4 nuevas instituciones privadas (CONEAU, 2012).

Por otro lado, de las 22 solicitudes de reconocimiento definitivo de instituciones universitarias privadas con autorización provisoria analizadas por la CONEAU hasta diciembre de 2011, 18 corresponden a instituciones universitarias privadas creadas con anterioridad a la promulgación de la LES. Estas solicitudes fueron resueltas favorablemente, a excepción de una en la que se resolvió recomendar la postergación de su autorización provisoria por tres años.

Para el caso de las instituciones nacionales, entre 1996 y 2011, hubo 13 solicitudes de puesta en marcha analizadas por la CONEAU que obtuvieron resolución favorable. Si bien estas instituciones se crearon por Ley del Congreso de la Nación, es de destacar que la

CONEAU elaboró, en cada caso, un análisis sobre la calidad del proyecto a través de la convocatoria de expertos. Este procedimiento implicó detectar las fortalezas y debilidades presentes en el proyecto institucional y, en algunos casos, en articulación con el ME, implicó definir recomendaciones para el corto y mediano plazo.

La información registrada se enriquece si consideramos que en el período 1996 - 2011 fueron evaluados por la CONEAU 118 proyectos institucionales (solicitudes de autorización provisoria de instituciones universitarias privadas) de los cuales sólo 18 obtuvieron informe favorable (CONEAU, 2012). Algo más del 15% del total. Una de estas 18 instituciones es el caso 2 utilizado bajo análisis.

A luz de los datos recogidos, resulta pertinente indicar que la actuación de la CONEAU en relación a la evaluación de proyectos institucionales ha limitado la expansión del sistema universitario, particularmente la expansión de instituciones universitarias privadas por considerar que no estaban dadas las condiciones para que desarrollen las funciones previstas para este nivel educativo: docencia, investigación y extensión. La calidad, así entendida, supone entonces la capacidad de las instituciones por cumplir en forma responsable con las exigencias propias de sus funciones.

En nuestro país, el Estado es el encargado de definir, a través de los mecanismos de evaluación, qué instituciones están en condiciones de llevar a cabo las tareas previstas para una institución universitaria, más allá del tipo de gestión que adopten. De esta manera, si las instituciones universitarias privadas requieren de un informe favorable de CONEAU para ser creadas por decreto del Poder Ejecutivo y las universidades nacionales son creadas por Ley del Congreso Nacional y requieren atravesar el proceso de puesta en marcha que realiza la CONEAU, en todos los casos, es el Estado quien define la expansión del sistema universitario.

### **La integración del sistema universitario**

Aunque en los años noventa se denunciaba que la sanción de la LES intentaría allanar el camino para la expansión de la educación universitaria de gestión privada; si se considera la información recabada surge que, en la práctica, la CONEAU terminó cercando su expansión. En términos de Fernández Lamarra (2005) a través de procesos tendientes a la acreditación institucional –en referencia a la aprobación de nuevas instituciones universitarias privadas y a la revisión de su funcionamiento- se ha posibilitado limitar la proliferación excesiva de nuevas instituciones y tender a una mayor homogeneidad en cuanto a los niveles de calidad.

Por otra parte, es preciso destacar que la creación de la CONEAU y la centralización de las funciones de evaluación y acreditación que este organismo lleva adelante, contribuyeron a evitar la fragmentación del sistema universitario de acuerdo al tipo de gestión de las instituciones (situación frecuente en países donde la evaluación de las instituciones universitarias privadas y la evaluación de las instituciones universitarias públicas se desarrollan por canales diferenciados). De las entrevistas con las autoridades de los casos de estudio, surge que ambos reconocen a la CONEAU como autoridad legítima para llevar adelante los procesos de acreditación y evaluación.

### **El papel del Estado y la autonomía universitaria**

Asimismo, la dimensión bajo análisis pone de manifiesto otro aspecto de la relación Estado-Universidad que impacta especialmente sobre las instituciones creadas con anterioridad al año 1995: la cuestión de la autonomía universitaria.

El concepto de autonomía refiere a la relación que las universidades públicas mantie-

nen con el Estado Nacional, que es quien las crea mediante una Ley del Congreso Nacional y provee los recursos para su mantenimiento. Los trabajos realizados en torno a esta temática son diversos. Pueden citarse enfoques históricos (Mollis, 1997; Sanguinetti, 1998; Sánchez Mc Gregor, 1979; Cúneo, 1974; Hurtado, 1990), enfoques comparativos (F.I.E.L., 1998; Neave y Van Vught, 1994), enfoques jurídicos (Cantini, 1997; Fraga, 2000; Marienhoff, 1985; Pérez Lindo y Mignone, 1985; Mignone, 1998) y también trabajos vinculados con las discusiones específicas que se dieron en nuestro país en el marco de la sanción de la LES (Bok y Jaim Etcheverry, 1992; Paviglianiti y Nosiglia, 1996; Sánchez Martínez, 2003).

Corresponde destacar que la fuerte tradición de autonomía institucional de la universidad pública argentina difiere de las características que asume la autonomía universitaria en otros países. A partir del Movimiento de la Reforma Universitaria originado en la Universidad Nacional de Córdoba en el año 1918 y hasta la década del ochenta, la educación superior argentina había sido predominantemente estatal y con fuerte autonomía institucional y académica de las universidades pero en Europa, por ejemplo, la autonomía estuvo históricamente vinculada a la docencia y no a los aspectos institucionales. En el caso argentino, la autonomía universitaria está consagrada en la Constitución Nacional. Si bien el tema merece un exhaustivo análisis que excede los objetivos y límites de este artículo, pareciera mantener vigencia la mirada de aquellos autores que han considerado que la emergencia del Estado Evaluador implicó la subordinación de ciertos aspectos de la autonomía universitaria (Krotsch, 2001).

Desde la sanción de la LES, el Estado ha ganado terreno en materia de regulación del sistema universitario a través de la definición de los procesos de evaluación institucional y acreditación de carreras. No obstante, permanece pendiente la dificultad de identificar si esta reducción de la autonomía ha implicado una mejora en la calidad del sistema universitario, y si así fuera, de qué manera lo ha hecho.

De las entrevistas realizadas a las autoridades de los casos bajo análisis surge una valoración positiva de los procesos de evaluación y acreditación que han atravesado bajo su gestión aunque en el caso 1 los entrevistados recuerdan que la institución ha desarrollado un proceso de resistencia a la sanción de la LES que fue perdiendo peso a medida que la CONEAU fue consolidando sus funciones y en el caso 2, los entrevistados manifiestan que al tratarse de una institución privada creada con posterioridad a la sanción de la LES, la adecuación fue indiscutible desde el principio. En los dos casos analizados, según los entrevistados la relación con el Estado no supone la vulneración de la autonomía universitaria aunque se reconoce cierta rigidez en algunas de las recomendaciones efectuadas tras los procesos de acreditación de carreras y evaluación institucional que no tienen en cuenta las particularidades de la institución evaluada (la ubicación geográfica y el clima institucional en el caso 1; y la disponibilidad limitada de recursos en el caso 2).

## La sistematización de la información

En otro orden, una de las preocupaciones y desafíos que se identifican para la educación superior en la actualidad, refiere a la sistematización de información sobre los sistemas de educación superior. Esta preocupación es compartida por los actores entrevistados de las instituciones bajo análisis e identificada como una debilidad institucional por la CONEAU en los informes y resoluciones analizados.

Al respecto, Fernández Lamarra (2012) menciona que si bien es loable la sistematización que se realiza cotidianamente; la compleja tarea de obtener información sobre los sistemas universitarios y sobre las instituciones indica que los sistemas de información de la educación superior reflejan las debilidades de las instancias de control y supervisión de las instituciones, y la escasa apertura de estas instituciones para dar a conocer información sobre sí mismas. Para el autor, persiste una carencia de registros y de acciones

sistematizadas de relevamiento y actualización de la información sobre el número de instituciones y estudiantes universitarios existentes y una carencia de definiciones consensuadas sobre diversos indicadores.

En el caso argentino, los mecanismos de evaluación institucional y acreditación de carreras comenzaron a generar; junto a la información que releva el ME insumos valiosos -aunque todavía insuficiente- para el diseño de políticas educativas del sector. En el caso de las instituciones universitarias que participan de los procesos de evaluación institucional y de los procesos de acreditación, la información recabada es un insumo valioso para la toma de decisiones de las propias instituciones pero sistematizar esa información es un obstáculo difícil de superar. Incluso cuando cuentan con sistemas informáticos diseñados para tal fin, las instituciones encuentran dificultades en la sistematización de la información, en muchos casos por no contar con personal calificado para el desarrollo de tales tareas. En este sentido, el Estado exige a las instituciones que recojan un cúmulo importante de información de manera sistemática pero no garantiza la disposición de herramientas para que esta tarea se realice de manera genuina ni garantiza la capacitación del personal a cargo. Una de las instituciones estudiadas (caso 2) reconoce explícitamente que ha utilizado como estrategia de resolución de este problema la incorporación de personal técnico que haya desarrollado funciones previamente en alguno de los organismos evaluadores.

A modo de síntesis, los mecanismos de evaluación y acreditación universitaria implementados en nuestro país a partir de la sanción de la LES han impactado en el sistema universitario, al menos, de cuatro maneras:

1) limitando su expansión (específicamente la expansión de las instituciones universitarias de gestión privada) y garantizando una mayor homogeneidad en cuanto a los niveles de calidad;

2) evitando la fragmentación del sistema en función del tipo de gestión institucional (a pesar de que la LES prevé la existencia de agencias privadas de acreditación y evaluación, en la práctica rige el monopolio estatal sobre la evaluación institucional y la acreditación de carreras independientemente del tipo de gestión que asuman las instituciones);

3) fortaleciendo el papel del Estado en la configuración del sistema en desmedro de la autonomía universitaria; y

4) avanzando en la sistematización de la información del sistema universitario aunque todavía este desarrollo resulte desigual e insuficiente.

## 6.2 SOBRE EL IMPACTO EN LAS INSTITUCIONES UNIVERSITARIAS

Si partimos del reconocimiento de que el sistema universitario argentino es un sistema heterogéneo, en tanto conviven en él instituciones universitarias de gestión estatal y privada, instituciones nacionales y provinciales, instituciones universitarias de larga trayectoria y de reciente creación, instituciones universitarias localizadas en importantes centros urbanos y en regiones con menor desarrollo productivo, tecnológico y científico, instituciones numerosas, medianas y pequeñas en términos de cantidad de alumnos e instituciones universitarias de corte elitista y populares (donde los estudiantes son primera generación de graduados de nivel medio en sus familias), resulta necesario considerar que el impacto en la calidad asumirá también características diferentes.

En otras palabras, aunque los mecanismos de evaluación institucional y acreditación de carreras aplicados sean los mismos para todas las instituciones del sistema universitario argentino, es esperable que el impacto en la calidad sea diferente porque opera sobre realidades institucionales disímiles. Se considera necesario analizar las particularidades

del impacto de acuerdo a las realidades institucionales sobre las que operan dichos mecanismos. Por ejemplo, en el caso 1, del análisis de sus documentos y de la entrevista con las autoridades se puede extraer que los procesos de evaluación institucional y acreditación de carreras han colaborado en la consolidación de algunas unidades académicas más que de otras (aquellas facultades que cuentan con carreras declaradas de interés público reciben mayores subsidios); han permitido a la unidad central y a las unidades académicas adquirir una mirada integral de la institución, al mismo tiempo que han hecho visible sus dificultades de liderazgo y las disputas políticas internas.

En el caso 2, la tutela del Estado durante los años de funcionamiento con autorización provisoria es valorada muy positivamente por las autoridades entrevistadas, quienes reconocen que sin la *expertise* del equipo técnico de las autoridades competentes y de los informes anuales de CONEAU y de la Dirección Nacional de Gestión Universitaria hubiera resultado imposible desarrollar adecuadamente el proyecto institucional.

### Las evaluaciones institucionales

Hasta el año 2015 la CONEAU había finalizado 88 procesos de evaluación institucional, 40 de ellos correspondientes a instituciones universitarias de gestión pública y 44 a instituciones de gestión privada. El caso 1 bajo estudio finalizó su primera y única evaluación institucional en el año 2012 mientras que el caso 2 realizó su primera evaluación institucional en el año 2008 (ligada al proceso de reconocimiento definitivo) y en el año 2015 presentó a la CONEAU su segundo informe de autoevaluación institucional. Actualmente, el caso 2 se encuentra a la espera de la visita de los pares evaluadores.

Se ha mencionado que la evaluación institucional tiene como propósito fundamental el mejoramiento de la calidad institucional y en este sentido, el proceso evaluatorio presenta características diferenciales de la evaluación entendida como mecanismo de control; utiliza mecanismos participativos y reflexivos y atiende a la complejidad del concepto de calidad, desde una mirada contextualizada. Uno de los principios de la evaluación institucional, que emana de los documentos oficiales, es el respeto al proyecto institucional, que define su modelo de calidad. Desde esta perspectiva, no se trata de medir la calidad en un momento dado, sino de asegurar la calidad en función de la propia misión y visión institucional. A pesar de ello, se observa que los documentos que guían el proceso han ido definiendo, cada vez más, las dimensiones y aspectos a ser relevados. En este sentido, uno de los riesgos de la evaluación institucional es que produzca recomendaciones homogéneas sin considerar el contexto, la historia institucional y la singularidad de cada institución.

Toribio (1999) plantea que la evaluación debe ser entendida como una herramienta para la gestión. Siguiendo al autor es posible sostener que el impacto en la gestión será variable en función de las características que asuma la autoevaluación en cada institución universitaria en cuanto a la realización de la evaluación con carácter sustantivo o meramente burocrático y la disponibilidad para llevar a cabo el proceso con una participación amplia de la comunidad académica.

Recuperando estos aportes, aunque el proceso de evaluación institucional que se implementa en nuestro país no garantice, en todos los casos, la mejora de la calidad, sí suministra información útil que le permite a la institución evaluada obtener un diagnóstico más preciso a partir de la validación de los datos y el análisis presente en la autoevaluación. Este diagnóstico es un insumo valioso para diseñar las acciones de cambio que posibiliten mejorar sus procesos y resultados en procura de la calidad definida por la propia institución.

En el caso 1, de las entrevistas realizadas surge que las recomendaciones efectuadas por la CONEAU tras los procesos de evaluación y acreditación permiten legitimar algunas

posturas al interior de la universidad cuando coexisten miradas diferentes sobre los problemas vigentes y sus modos de resolución. Los entrevistados identifican que los procesos de evaluación funcionan para ordenar y actualizar la información y adquirir elementos consistentes para una mirada integral que permita mejorar la toma de decisiones. En algunos casos, sin embargo, observan que las recomendaciones efectuadas ya han sido identificadas por la propia institución pero no se resuelven por no contar con los recursos económicos necesarios para llevarlas adelante. Por otra parte, al igual que en el caso 2, los entrevistados reconocen las enormes dificultades ligadas a la elaboración de los informes de autoevaluación: identifican dificultades técnicas para la construcción de los indicadores que solicita la CONEAU y también dificultades políticas para aunar criterios. A su vez, los entrevistados del caso 1 reconocen dificultades para asegurar la participación de la comunidad universitaria en el proceso y los entrevistados del caso 2 valoran el ordenamiento administrativo que permiten los procesos de evaluación y reconocen la importancia de implementar con creatividad y perseverancia diferentes estrategias para lograr la participación activa de toda la comunidad universitaria.

### La Relación Estado - Universidad

El análisis de esta dimensión pone de manifiesto, nuevamente, aspectos del vínculo entre Estado y Universidad. A juicio de Díaz Barriga (1994) el pensamiento neoliberal -contexto en el que se ha gestado la evolución y desarrollo de la evaluación educativa en el ámbito de la educación superior- pretende, desde las prácticas de evaluación, promover una nueva racionalidad del trabajo académico, una nueva relación entre el Estado y las instituciones universitarias y entre autoridades universitarias y personal académico. El autor señala que, mediante distintos programas, el neoliberalismo encontró la forma de promover un cambio en el sentido, orientación y concepción política del papel de las universidades, promover la internalización de una perspectiva productivista del trabajo académico y, en el fondo, imponer una concepción productivista y pragmática de la universidad cuya "pertinencia" consista, ya no en vincularse con la sociedad, sino en someterse a la industria y al sector productivo.

En este marco, adquieren valor las dos concepciones del Estado Evaluador que plantea Guy Neave (1990). En la primera de ellas, el Estado Evaluador posibilita formas de control más flexibles que las existentes, más descentralizadas (el autor cita el caso de Francia) y en la segunda, el Estado Evaluador se presenta como una amenaza, como una tentativa de reforzar el control externo sobre las casas de altos estudios y de imponer lógicas extrínsecas a la tarea académica (el caso del Reino Unido). Siguiendo este razonamiento, es interesante el aporte de Bentancur (1997) cuando postula la imposibilidad de seguir hablando de "el" Estado Evaluador y la necesidad de identificar la existencia de distintos modelos de relación entre el Estado y la Universidad a través de los mecanismos de evaluación.

En palabras de Brunner (1994), no puede identificarse la emergencia del Estado evaluativo lisa y llanamente con la ideología neoliberal que reivindica el traslado de las funciones de control desde el Estado hacia los mercados. Mignone (1993), por ejemplo, sin dejar de reconocer los riesgos enunciados, observa en la evaluación un instrumento idóneo para mejorar la calidad de la educación superior y alcanzar diversos objetivos de importancia para el progreso de las instituciones universitarias y el avance social. Para el caso argentino resulta difícil sostener que haya triunfado la perspectiva neoliberal sobre el sistema universitario. Por ejemplo, las instancias de evaluación institucional no se han traducido en un sistema de *ranking* de instituciones universitarias ni en un sistema de premios y castigos. El proceso de evaluación institucional no estuvo ni está vinculado con el financiamiento que reciben las instituciones universitarias; y el informe de evaluación externa que elabora y publica la CONEAU no tiene efectos punitivos sobre las instituciones evaluadas.

En palabras de Marquina (1998) la incidencia de ideologías, intereses políticos o económicos, no puede invalidar las resultantes positivas de la evaluación. En relación a esto último, resulta pertinente su señalamiento sobre la necesidad de ejercer una permanente vigilancia epistemológica para que tales ideologías o intereses no desvíen los propósitos que guían a la evaluación ni se utilicen sus resultados de manera malintencionada.

### 6.3 SOBRE EL IMPACTO EN LAS CARRERAS DE GRADO Y POSGRADO

Acertadamente Marquina (1998) indica que la evaluación de la calidad y la acreditación guardan estrecha relación, pese a ser procesos diferentes. La acreditación exige como proceso previo la evaluación aunque todo proceso evaluativo no tenga necesariamente como objetivo la acreditación.

#### Carreras de grado.

De manera progresiva en el período 1996-2015, el ME amplió la nómina de carreras de grado declaradas de interés público<sup>8</sup>. Teniendo en cuenta este registro, resulta necesario considerar un aspecto particular del impacto de los mecanismos de acreditación de carreras de grado en la calidad del nivel superior universitario: los mecanismos de acreditación implementados generan una situación diferencial entre carreras de una misma unidad académica y entre unidades académicas distintas. El proceso de acreditación de carreras de grado de interés público promueve que las unidades académicas que cuentan en su oferta académica con este tipo de carreras adquieran mayor *interés* (mayor cantidad de recursos) que aquellas unidades académicas que no tienen en su oferta carreras de grado declaradas de interés público.

La diferencia se promueve de dos maneras: desde las propias instituciones y desde el ME. En algunos casos, las instituciones universitarias destinan (a los fines de la acreditación) mayor cantidad de recursos a aquellas unidades académicas que cuentan con carreras declaradas de interés público que a aquellas unidades académicas que no deben acreditar sus carreras ante la CONEAU. Por otra parte, se suma el hecho de que en el caso de las universidades públicas el ME destina fondos específicos a aquellas carreras declaradas de interés público que presentan déficits identificados en el proceso de acreditación para que éstas puedan implementar los compromisos de mejora (fondos que no perciben aquellas carreras que no atraviesan el proceso de acreditación por no ser consideradas de interés público). En este sentido, es posible considerar que el fenómeno de la acreditación de carreras de grado profundiza cuando no genera, desigualdades entre las unidades académicas y/o carreras que integran una misma institución universitaria.

En el caso 1, esta percepción surge de las entrevistas realizadas a los directores de carrera de unidades académicas que no cuentan con carreras declaradas de interés público y mencionan privilegios vinculados al financiamiento de actividades de investigación y formación de docente para las carreras alcanzadas por el artículo 43° de la LES; y se corrobora cuando se analiza la distribución del presupuesto anual por facultades presente en el informe de evaluación institucional. Allí se observa que la unidad académica que no cuenta con carreras de interés público en su oferta pero concentra a más del 43% de los estudiantes de la universidad recibe el 22% del presupuesto mientras que la unidad académica que tiene carreras declaradas de interés público en su oferta y concentra solamente al 9.5% de los estudiantes de la universidad recibe más del 17% del presupuesto total.

En el caso 2, las diferencias se observan al interior de una misma unidad académica que cuenta con carreras declaradas de interés público y con carreras que aún no fueron

8 Sin embargo, aún son muchas las carreras que no forman parte de esta lista. El listado puede verse ingresando a [http://www.coneau.gov.ar/CONEAU/?page\\_id=101](http://www.coneau.gov.ar/CONEAU/?page_id=101)

alcanzadas por el artículo 43º de la LES. Los Directores de carreras entrevistados también observan diferencias internas en la jerarquía institucional que se otorga a las carreras que dirigen en función de esta diferencia reconociendo que los procesos de acreditación orientan fuertemente el destino de los recursos disponibles.

La lógica de la acreditación introduce, entonces, el tema del financiamiento, conceptualizado por algunos investigadores como las consecuencias financieras de la evaluación y aquí también surgen distintos análisis. Basados en el temor de que la evaluación conduzca a sanciones económicas, algunos autores sostienen que no debe existir una correspondencia o sujeción del financiamiento a la calidad; otros estiman que, de algún modo, es preciso premiar a quienes obtienen más altos niveles de calidad y en una tercera posición, se sostiene que los resultados de las evaluaciones deberían estar relacionados con el otorgamiento del financiamiento a partir de la gestión de un fondo económico especial para aquellas instituciones que no hayan alcanzado un nivel satisfactorio de desarrollo académico (Marquina, 1998). Esta última posición es la que ha asumido el sistema de evaluación y acreditación en nuestro país para las universidades de gestión pública.

Ahora bien, si pensamos estrictamente en la calidad de las carreras que han sido declaradas de interés público y dejamos de lado su relación con aquellas carreras que no han sido alcanzadas por el artículo 43, el análisis resulta distinto. La definición de estándares mínimos de calidad contribuye a reducir la desigualdad entre carreras insertas en instituciones universitarias diferentes. En este sentido, se puede presumir que en términos de calidad, las carreras de grado declaradas de interés público son más homogéneas entre sí, ahora, que antes de la implementación de la LES. Las autoridades entrevistadas en los casos 1 y 2 bajo análisis reconocen que los procesos de acreditación de carreras declaradas de interés público han contribuido a mejorar la calidad de las mismas y resaltan la posibilidad de establecer acuerdos a nivel nacional.

En relación a esto, en los años 2014 y 2015 la CONEAU ha elaborado estudios de impacto<sup>9</sup> vinculados a los procesos de acreditación de las carreras de Agronomía e Ingeniería donde se detallan los cambios específicos que se han logrado en cada una de estas propuestas de formación a partir del alto grado de aceptación que han tenido los procesos de acreditación por parte de la comunidad académica involucrada, lo que ha redundado -según el propio organismo evaluador- en mejores diagnósticos que a su vez posibilitaron un análisis eficiente por parte de los responsables de la evaluación.

Para el caso de la carrera de Ingeniería, CONEAU (2015) advierte que los compromisos de mejora que se asumieron luego de la primera fase del primer ciclo de acreditación se relacionaron con las dimensiones establecidas en las resoluciones ministeriales de estándares: contexto institucional, plan de estudios, cuerpo académico, alumnos y graduados e infraestructura y equipamiento; y concluye: "En el transcurso de 12 años de acreditación de las carreras de Ingeniería hubo logros sustantivos en los siguientes aspectos: la organización académica de las carreras; [...] la consolidación e implementación de políticas institucionales dirigidas al crecimiento de actividades de investigación científica, desarrollo tecnológico, vinculación con el medio [...] y actualización y perfeccionamiento docente; el sustantivo crecimiento de los cuerpos docentes en cuanto a cantidad de cargos, incremento de dedicaciones, regularización y formación de posgrado [...]; el fortalecimiento de los mecanismos de apoyo académico para paliar los problemas de deserción, desgranamiento y retención de alumnos en las carreras de Ingeniería [...]; la adecuación de los planes de estudio de las diferentes disciplinas a las resoluciones ministeriales en lo que se refiere a contenidos y cargas horarias; la mejora de la infraestructura y el equipamiento que impactó en las diferentes modalidades de formación práctica así como en las condiciones de seguridad e higiene de los espacios donde se desarrollan las carreras; la mejora

9 Disponibles ingresando a [http://www.coneau.gov.ar/CONEAU/?page\\_id=444](http://www.coneau.gov.ar/CONEAU/?page_id=444)

lograda casi en la totalidad de las carreras existentes en el país, dado que solo un 2% se encuentra no acreditado" (CONEAU, 2015).

En el caso de la carrera de Agronomía, CONEAU (2014) afirma que el aseguramiento de la calidad ha sido demostrado cuando en la segunda fase de acreditación no solo se evaluó el cumplimiento de los compromisos y, por ende, la subsanación de los déficits involucrados, sino que también se analizaron y evaluaron las modificaciones sustantivas con respecto a la situación que presentaban las carreras en la primera fase. En este caso, la CONEAU indica que los procesos de acreditación contaron con un alto nivel de cumplimiento global de los compromisos: el 82% de los compromisos asumidos se cumplieron totalmente. Entre ellos, destaca las mejoras de infraestructura y equipamiento, el fortalecimiento del cuerpo académico, la reducción de la duración real de los estudios, el mayor apoyo académico a los estudiantes, las mejoras en las tasas de graduados y las mejoras introducidas en los mecanismos de seguimiento de estudiantes y egresados. El informe advierte además que las carreras con importantes debilidades (que resultaron no acreditadas) entraron en un proceso de reestructuración, en vista de una nueva convocatoria (CONEAU, 2014).

### **Carreras de posgrado**

En el caso de las carreras de posgrado, la situación es diferente puesto que todas las carreras de posgrado deben ser acreditadas ante la CONEAU sin distinciones. Entre el año 1997 y el año 2011, ingresaron a la CONEAU en total 5.395 trámites de posgrados; 3.375 correspondían a carreras en funcionamiento y 2.020 a nuevas carreras. Del total de trámites, el 68% refiere a instituciones universitarias de gestión estatal y el 32% a instituciones de gestión privada. En cuanto a los resultados de evaluación, del total, 3.483 han sido acreditados (64%), 1.337 no resultaron acreditados (25%) y 575 se encontraban en evaluación al momento del relevamiento (11%) (CONEAU, 2012).

La expansión del posgrado presenta aristas particulares que exceden las posibilidades del presente trabajo. No obstante, es importante considerar que los procesos de acreditación de carreras de posgrado traen aparejados facilidades para la movilidad de estudiantes, docentes e investigadores, la reválida de títulos de un país en otro y la simplificación de los convenios entre universidades. A su vez, es de destacar que los posgrados permiten a las instituciones universitarias o a sus unidades académicas generar recursos propios.

A diferencia de lo que sucede con las carreras de grado, los mecanismos de acreditación de carreras de posgrado no generan diferencias entre unidades académicas por dos motivos. Por un lado, porque todos ellos deben ser acreditados ante la CONEAU, independientemente de la disciplina en la que se enmarquen, y, por otro, porque las carreras de posgrado no reciben fondos específicos por parte del ME cuando se identifican déficits tras el proceso de acreditación.

Sin embargo, y más allá de los avances que se han realizado en materia de acreditación de carreras de posgrado (en tanto cada vez son más las carreras de posgrado que se presentan ante la CONEAU para su acreditación respetando el piso de estándares definidos en la Res. ME N° 160/11) la tendencia a la burocratización atraviesa a la totalidad de los procesos de evaluación y acreditación. En relación a ello, Fernández Lamarra (2007) alerta que a pesar de los avances, la cultura de la evaluación se ha ido incorporando muy lentamente y de manera desigual en las instituciones universitarias argentinas porque predomina, todavía, una tendencia hacia la burocratización de los procesos de evaluación y acreditación, con características sólo normativas y procedimentales formales.

## **7. CONCLUSIONES**

La intención del presente trabajo se orientó en la posibilidad de identificar el impacto de los mecanismos de evaluación y acreditación en la calidad del sistema universitario argentino teniendo en cuenta diferentes dimensiones de análisis. Para ello, se tuvieron en cuenta los aportes de los investigadores especializados, los documentos oficiales vinculados a la temática, y dos casos de estudio (entrevistas a autoridades y directores de carreras, informes de evaluación y resoluciones ministeriales de una universidad de gestión pública y otra de gestión privada).

Sobre el impacto de los mecanismos de evaluación y acreditación en el sistema universitario, se ha identificado la limitación de su expansión (específicamente, se ha limitado la expansión de instituciones universitarias de gestión privada) y una mayor homogeneidad en cuanto a los niveles de calidad. Se ha indicado que contribuyeron a evitar la fragmentación del sistema universitario en función del tipo de gestión institucional del mismo modo que se reconoce que han contribuido a fortalecer el papel del Estado en la configuración del sistema universitario en desmedro de la autonomía universitaria.

También se advierte que la implementación de los mecanismos de evaluación ha contribuido a la sistematización de la información del sistema universitario (caso 1 y 2), insumo valioso para la toma de decisiones aunque persista una tendencia a la burocratización (caso 1 y 2) y aunque se observe que la cultura de la evaluación se ha instalado de manera desigual en las instituciones que integran el sistema universitario argentino. Se ha identificado que algunas instituciones universitarias han diseñado espacios de gestión destinados exclusivamente a llevar adelante los procesos de evaluación institucional y acreditación de carreras y convocado personal técnico especializado para afrontar estos procesos (caso 2).

Sobre el impacto de los mecanismos de evaluación y acreditación en la calidad de las instituciones universitarias, se ha identificado que aunque los mecanismos sean los mismos para todas las instituciones del sistema universitario argentino (a excepción de aquellas que cuentan con autorización provisoria), el impacto es diferente porque opera sobre realidades institucionales disímiles (caso 1 y 2). Se ha mencionado el riesgo de caer en una homogeneización de las instituciones universitarias a través de las recomendaciones de mejora y se ha identificado que aunque el proceso de evaluación institucional no garantice, en todos los casos, la mejora de la calidad, sí suministra información útil que le permite a la institución evaluada obtener un diagnóstico más preciso de sí misma y que este diagnóstico es un insumo valioso para diseñar las acciones de cambio que posibiliten mejorar sus procesos y resultados (caso 1 y 2). También se han mencionado las dificultades que tienen las instituciones para garantizar la participación de su propia comunidad universitaria (caso 1).

Sobre el impacto en la calidad de las carreras se ha identificado un efecto ambivalente: por un lado, se ha mencionado que los mecanismos de acreditación de carreras de grado (declaradas de interés público) promueven diferencias entre carreras (caso 2) y/o entre unidades académicas (caso 1) pertenecientes a una misma institución universitaria; y por otro lado, tienden a igualar la calidad entre las carreras de interés público disminuyendo las diferencias entre carreras ofrecidas en instituciones universitarias diferentes. Además, se indicó que los mecanismos de acreditación de carreras de posgrado no generan diferencias entre unidades académicas.

## 8. BIBLIOGRAFÍA

1. Aguerrondo, I. (2009). *Conocimiento complejo y competencias educativas*. Buenos Aires: IIFE/UNESCO.
2. Aguerrondo, I. (2013). *La calidad de la educación: Ejes para su definición y evaluación*.

- Programa Calidad y equidad de la educación. Campus-oei.org.* Consultado el 15 de mayo de 2016 desde: <http://campus-oei.org/calidad/aguerrondo.htm>.
3. Argentina. Ministerio de Cultura y Educación. Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). (1997). *Lineamientos para la Evaluación Institucional*. Buenos Aires: CONEAU. Consultado el 15 de mayo de 2016 desde: <http://www.coneau.edu.ar/archivos/482.pdf>.
  4. Argentina. Ministerio de Cultura y Educación. Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). (2016). *Avances de Gestión desde la Evaluación Institucional 2008 – 2010*. Buenos Aires: CONEAU. Consultado el 15 de mayo de 2016 desde: <http://www.coneau.edu.ar/archivos/publicaciones/documentos/AvancesdeGestion.pdf>.
  5. Argentina. Ministerio de Cultura y Educación. Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). (2012). *La CONEAU y el sistema universitario argentino: memoria 1996-2011*. Buenos Aires: CONEAU. Consultado el 15 de mayo de 2016 desde: [http://www.coneau.edu.ar/archivos/publicaciones/documentos/La\\_CONEAU\\_y\\_el\\_sistema\\_universitario\\_argentino.pdf](http://www.coneau.edu.ar/archivos/publicaciones/documentos/La_CONEAU_y_el_sistema_universitario_argentino.pdf).
  6. Argentina. Ministerio de Cultura y Educación. Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). (2014). *Ingeniería Agronómica: Impacto en la Calidad Educativa*. Buenos Aires: CONEAU. Consultado el 15 de mayo de 2016 desde: <http://www.coneau.gov.ar/archivos/publicaciones/documentos/AcreditacionCarrerasGrado-Agronomia.pdf>.
  7. Argentina. Ministerio de Cultura y Educación. Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). (2015). *Ingeniería: Impacto en la Calidad Educativa*. Buenos Aires: CONEAU.
  8. Artana, D. (1999). *La regulación de la competencia y de los servicios públicos: teoría y experiencia argentina reciente*. Buenos Aires: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.
  9. Austin, A. (1994). La evaluación en la renovación y la reforma institucional. *Pensamiento Universitario*, 2, 29-41.
  10. Banco Interamericano de Desarrollo. (2002). *¿Están funcionando las reformas educativas en Latinoamérica? Nuevas perspectivas*. Banco Interamericano de Desarrollo. Consultado el 15 de mayo de 2016 desde: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/4489/%C2%BF%20Est%C3%A1n%20funcionando%20las%20reformas%20educativas%20en%20latinoam%C3%A9rica%3f%20Nuevas%20perspectivas.pdf?sequence=2>.
  11. Bentancur, N. (1997). El Estado Evaluador como nueva forma de relacionamiento Estado-Universidades. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 10, 117-131. Consultado el 15 de mayo de 2016 desde: <http://cienciassociales.edu.uy/departamentodecienciaspoliticas/wp-content/uploads/sites/4/2013/archivos/20071110001818.pdf>.
  12. Brunner, J. (1994). *Educación superior en América Latina: una agenda de problemas, políticas y debates en el umbral del año 2000*. Buenos Aires: CEDES.
  13. Brunner, J. (1994). Educación Superior en América Latina: coordinación, financiamiento y evaluación. En C. Marquis (Comp.), *Evaluación Universitaria en el MERCOSUR* (pp. 67-117). Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación. República Argentina.
  14. Brunner, J. (2000). *Nuevos escenarios de la educación: revolución tecnológica y Sociedad*

- de la Información. Santiago de Chile: PREAL.
15. Cantini, J. (1997). *La Autonomía y la autarquía de las universidades nacionales*. Buenos Aires: Academia Nacional de Educación.
  16. Carr, W. (2003). Educational research and its histories. En P. Sikes, J. Nixon & W. Carr, *The moral foundations of educational research: Knowledge, inquiry and values* (pp. 6-17). Maidenhead: Open University Press.
  17. Cúneo, D. (1976). *La Reforma universitaria*. Caracas: Biblioteca Ayacucho.
  18. Fernández Lamarra, N. (2005). La evaluación y la acreditación universitaria en Argentina. En N. Fernández Lamarra & J. Ginés Mora, *Educación superior convergencia entre América Latina y Europa: procesos de evaluación y acreditación de la calidad* (pp. 117-134). Buenos Aires: Eduntref.
  19. Fernández Lamarra, N. (2008). Modelos y sistemas de evaluación y acreditación de la Educación Superior. Situación y perspectivas para el mejoramiento de la calidad y la integración regional. En A. Gazzola & S. Pires, *Hacia una política regional de aseguramiento de la calidad en Educación Superior para AL y el Caribe* (pp. 57-108). Caracas: UNESCO-IESALC.
  20. Fernández Lamarra, N. (2009). *Universidad, sociedad e innovación*. [Caseros, Argentina]: Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.
  21. Fernández Lamarra, N. (2010). *Hacia una nueva agenda de la educación superior en América Latina*. México, D.F: Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), Dirección de Medios Editoriales.
  22. Fernández Lamarra, N. (2010). La convergencia de la educación superior en América Latina y su articulación con los espacios europeo e iberoamericano: posibilidades y límites. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)*, 15(2), 9-35. <http://dx.doi.org/10.1590/s1414-40772010000200002>.
  23. Fernández Lamarra, N. (2015). La educación superior en América Latina. Aportes para la construcción de una nueva agenda. *Debate Universitario*, 1(1), 1-29. Consultado el 15 de mayo de 2016 desde: <http://portalreviscion.uai.edu.ar/ojs/index.php/debate-universitario/article/view/62>.
  24. Fernández Lamarra, N. & Aiello, M. (En prensa). *Planificación Estratégica Universitaria*. Guayaquil: Eduquil.
  25. Fernández Lamarra, N., Vales, A., & Alonso Brá, M. (2004). *Saber Administrativo y Educación*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Administrativas. Universidad de Buenos Aires.
  26. Fernández Lamarra, N. *La Educación Superior en la Argentina*. Buenos Aires: IESALC-UNESCO; Secretaría de Políticas Universitarias. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la República Argentina. Consultado el 15 de mayo de 2016 desde: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001494/149464so.pdf>.
  27. Fernández Lamarra, N. & Aguerro, I. (1983). Las Reformas de la Educación en América Latina: análisis de algunos procesos nacionales. En G. Rama & J. Tedesco (coords.), *Mudanças educacionais na América Latina: situações e condições*. Fortaleza, CE: Edições Universidade Federal do Ceará, 233-278.
  28. Hurtado Márquez, E. (1976). *La Universidad Autónoma, 1929-1944; documentos y textos legislativos*. México, D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México.
  29. Isuani, E. (2003). *Estudio sobre algunos resultados de la labor de la CONEAU*. Buenos Aires: CONEAU.

30. Jaim Etcheverry, G. (1999). *La tragedia educativa*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
31. Krotsch, P., Atairo, D., & Varela, S. (2007). De la simultaneidad e interacción en los procesos de construcción de la evaluación institucional: el caso de la UNICEN. En P. Krotsch, A. Camou & M. Prati, *Evaluando la evaluación: políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 97-124.
32. Marienhoff, M. (2011). *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
33. Márquez, A. & Marquina, M. (1998). *Evaluación, acreditación, reconocimientos de títulos y habilitación: enfoque Comparado*. Buenos Aires: CONEAU. Consultado el 15 de mayo de 2016 desde: <http://www.coneau.edu.ar/archivos/1328.pdf>.
34. Marquina, M. (2004). *Panorama de las titulaciones en el sistema de educación superior argentino: aportes para un estudio comparado*. Buenos Aires: CONEAU. Consultado el 15 de mayo de 2016 desde: <http://www.coneau.edu.ar/archivos/1333.pdf>.
35. MERCOSUR Educativo. (2008). *Dimensiones, Componentes, Criterios e Indicadores para la Acreditación Mercosur*. Sistema ARCU-SUR. Consultado el 15 de mayo de 2016 desde: <http://www.coneau.edu.ar/archivos/ENFINDICADORES.pdf>.
36. Mignone, E. (1995). La educación superior. *Revista Criterio*, 2165(LXVIII), 620-624.
37. Mollis, M. (1997). The paradox of the autonomy of argentine universities: from liberalism to regulation. En C. Torres & A. Puiggrós, *Latin American education : comparative perspectives* (pp. 219-236). Boulder, CO: Westview Press.
38. Murillo, F. & Román, M. (2016). Retos en la evaluación de la calidad de la educación en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación*, (53), 97-120. Consultado el 15 de mayo de 2016 desde: <http://rieoei.org/rie53a05.pdf>.
39. Neave, G. (1990). La educación superior bajo la evaluación estatal: Tendencias en Europa occidental 1986-1988. *Universidad Futura*, 2(5), 4-16.
40. Nosiglia, M. (2010). *Elementos para el análisis y discusión de la problemática de la evaluación y acreditación universitaria*. Buenos Aires: Secretaría de Asuntos Académicos. Universidad de Buenos Aires. Consultado el 15 de mayo de 2016 desde: [http://ns1.fadu.uba.ar/institucional/doc\\_eval\\_acreUBA.pdf](http://ns1.fadu.uba.ar/institucional/doc_eval_acreUBA.pdf).
41. Parlett, M. & Hamilton, D. (1994). *La evaluación como iluminación*. En J. Gimeno Sacristán & A. Pérez Gómez, *La enseñanza su teoría y su práctica* (3ra ed., pp. 450-466). Madrid: Akal. Consultado el 15 de mayo de 2016 desde: [http://www.terras.edu.ar/biblioteca/1/CRRM\\_Pinar\\_Unidad\\_1.pdf](http://www.terras.edu.ar/biblioteca/1/CRRM_Pinar_Unidad_1.pdf).
42. Pérez Centeno, C. & Leal, M. (2011). El sentido de las reformas educativas en América Latina: Un estudio de los casos de Argentina, Brasil y Chile. Presentación, *IV Congreso Nacional y III Encuentro Internacional de Estudios Comparados en Educación. ¿Hacia dónde va la Educación en la Argentina y en América Latina? Construyendo una nueva agenda*. Buenos Aires, 16 y 17 de junio de 2011.
43. Pérez Lindo, A. (1985). *Universidad, política y sociedad*. [Buenos Aires, Argentina]: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
44. Rodríguez Araujo, O. (2000). *El conflicto en la UNAM (1999-2000)*. México, D.F.: Ediciones El Caballito.
45. Rosario Muñoz, V., Didriksson Takayanagui, A., Marúm Espinosa, E., Dias Sobrinho, J., Fernández Lamarra, N., & López Segrera, F. et al. (2016). *La Acreditación de La*

*Educación Superior En Iberoamerica: La Gestion de La Calidad de Los Programas Educativos*. Red de Académicos de Iberoamérica A. C.

46. Ruiz, G. (2009). La ley de educación reformada. Cuestiones problemáticas en torno a la recurrencia de reformas educativas: primera parte. *Derecho y Ciencias Sociales*, (1), 30-53. Consultado el 15 de mayo de 2016 desde: <http://revista.dcs.jursoc.unlp.edu.ar/images/documentos/3ruiz-1.pdf>.
47. Ruiz, G. (2009). La ley de educación reformada. Cuestiones problemáticas en torno a la recurrencia de reformas educativas: segunda parte. *Derecho y Ciencias Sociales*, (2), 106-131. Consultado el 15 de mayo de 2016 desde: [http://revista.dcs.jursoc.unlp.edu.ar/images/r2\\_7\\_ruiz.pdf](http://revista.dcs.jursoc.unlp.edu.ar/images/r2_7_ruiz.pdf).
48. Ruiz, G. (2009). La nueva reforma educativa argentina según sus bases legales. *Revista de Educación*, 348, 283-307. Consultado el 15 de mayo de 2016 desde: [http://www.revistaeducacion.mec.es/re348/re348\\_12.pdf](http://www.revistaeducacion.mec.es/re348/re348_12.pdf).
49. Sánchez Martínez, E. (2003). *La legislación sobre Educación Superior en Argentina: entre rupturas, continuidades y transformaciones*. s.l.: Área de Estudios de Educación Superior. Universidad de Belgrano. Consultado el 15 de mayo de 2016 desde: [http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt\\_nuevos/102\\_sanchez\\_martinez.pdf](http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/102_sanchez_martinez.pdf).
50. Sánchez McGregor, J. (1979). La autonomía universitaria y el cambio social. En *Colección de publicaciones del Cincuentenario de la Autonomía de la UNAM, vol. I: La Autonomía Universitaria en México*. México: UNAM.
51. Sanguinetti, H. (1999). *La reforma universitaria, 1918-1998*. [Buenos Aires?]: Página/12.
52. Suasnábar, C. (2001). Resistencia, cambio y adaptación en las universidades argentinas: problemas conceptuales y tendencias emergentes en el gobierno y la gestión académica. *Revista Brasileira De Educação*, (17), 50-62. <http://dx.doi.org/10.1590/s1413-24782001000200005>.
53. Toribio, D. (1999). La evaluación de la estructura académica. *CONEAU. Serie Estudios*, (3), 72p. Consultado el 15 de mayo de 2016 desde: <http://www.coneau.gov.ar/archivos/publicaciones/estudios/toribio.pdf>.

**Cómo citar este documento en su bibliografía (estilo APA):**

Gomez, J. C. (2016). Los mecanismos de evaluación institucional y acreditación de carreras y la calidad del sistema universitario argentino. *Debate universitario*, 5(8), 23-43. <http://portalreviscion.uai.edu.ar/ojs/index.php/debate-universitario/article/view/v8n5a03>.



ISSN 2314-2138 eISSN 2314-1530 - Universidad Abierta Interamericana. Este es un artículo de Acceso Abierto bajo la licencia CC BY-NC-SA (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>).



# UNIVERSIDAD DE MASAS Y EVALUACIÓN INSTITUCIONAL. APUNTES PARA UN BALANCE A 20 AÑOS DE CREACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN (CONEAU) EN ARGENTINA

*UNIVERSITY OF MASSES AND INSTITUTIONAL ASSESSMENT. NOTES FOR A BALANCE TO 20 YEARS AFTER THE CREATION OF THE COMISIÓN NACIONAL DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN (CONEAU) IN ARGENTINA*

César E. Peón<sup>1</sup> y Juan Carlos Pugliese<sup>2</sup>

*<sup>1</sup>Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Buenos Aires, Argentina / Universidad Nacional de Lomas de Zamora, Lomas de Zamora, Buenos Aires, Argentina. <sup>2</sup>Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Tandil, Buenos Aires, Argentina. Correos electrónicos: XXXXX*

## Resumen

La CONEAU ha desarrollado actividades de evaluación externa universitaria adoptando la perspectiva de la evaluación diagnóstica y entendida como una variante adaptada a las condiciones institucionales imperantes en el sistema universitario argentino. Los Pares Evaluadores han descuidado las variables contextuales provenientes del medio en el que están insertas las universidades, así como los antecedentes históricos que configuran las bases de la "cultura institucional". Para establecer una correcta política de acreditación que tome en consideración las condiciones locales de aplicación de los estándares el estado precisa disponer de la posibilidad de ejercitar una mirada que abarque al conjunto del sistema. Los actuales informes de evaluación externa no favorecen esta mirada, o al menos no están diseñados para inducirla y facilitarla. Las limitaciones de la evaluación diagnóstica dificultan la comparación interinstitucional en virtud de que admiten amplios márgenes de variación según los Comités de Pares Evaluadores (CPE) circunstanciales. El enfoque de políticas públicas que permitiría superar estas limitaciones supone incorporar las dimensiones del impacto y la pertinencia, que hasta ahora han quedado excluidas de la evaluación, en atención al derecho de las instituciones universitarias a operar haciendo ejercicio irrestricto de su autonomía.

**Palabras clave:** Evaluación institucional; Universidades; CONEAU.

## Abstract

The CONEAU has developed University external evaluation activities by adopting the perspective of the assessment diagnostic and understood as a Variant adapted to the institutional conditions prevailing in the Argentine University System. Pair evaluators have neglected contextual variables from the environment in which they are inserted the universities, as well as the historical background that set the bases of 'institutional culture'. To establish a correct policy of accreditation which take into consideration local conditions of application of the standards the State need to have the possibility of exercising a gaze that encompasses the whole of the system. The current external evaluation reports do not favour this look, or at least aren't designed to induce it and facilitate it. The limitations of the diagnostic evaluation doesn't make easy inter-agency comparison by virtue that allowed wide margins of variation according to the circumstantial committees of pair evaluation (CPE). Public policy approach that would make it possible to overcome these limitations is to incorporate the dimensions of impact and relevance, which until now have been excluded from the analysis, in accordance with the right of university institutions to operate unrestricted exercise of their autonomy.

**Key words:** Institutional Assessment, Universities, CONEAU.

**Recibido:** febrero 2016. **Aceptado:** abril 2016.

<sup>1</sup> Profesor Titular de las Universidades Nacionales de La Plata y de La Matanza.

<sup>2</sup> Rector del Instituto Universitario de la Policía Federal Argentina y Profesor Titular de la Universidad Nacional del Centro de La Provincia de Buenos Aires.

## 1. LA CREACIÓN DE LA CONEAU

En la última década del Siglo XX se consolidó una nueva forma de relación entre el Estado, la Sociedad y la Universidad. De un Estado que osciló entre la intervención directa y la prescindencia distante durante las décadas anteriores pasamos a verificar la emergencia del Estado Evaluador y de una Sociedad que comienza a reclamar fe pública respecto de la calidad de las instituciones de educación superior.

Este cambio en el triángulo de coordinación (Brunner, 1994), integrado por los vértices Universidad, Estado y Sociedad, impactó en las modalidades de financiamiento de las universidades estatales que de disponer de presupuestos inerciales e incrementales fundados en criterios históricos pasan a modalidades de por metas y objetivos previamente convenidos que, según los casos, incluyen porciones más o menos significativas de sus presupuestos.

Estas transformaciones, que hacen a la relación de las universidades con su entorno, coinciden con la emergencia y consolidación de la “universidad de masas” en América Latina, proceso que con distintos ritmos y características se inició a mediados de la década del 60 y continua su marcha hasta nuestros días.

Una característica del proceso que facilita la masificación es la aparición extendida de demandas de credenciales universitarias por parte de la sociedad que percibe el valor estratégico del conocimiento y reconoce a las universidades como sus principales administradoras.

Junto con esto la sociedad le comienza a reclamar a los estados que den fe pública de la calidad de las universidades en creciente crecimiento, diversificación y expansión numérica.

Estos rasgos salientes, que caracteriza a la situación de la educación superior Argentina y América Latina desde la década de 1970, en que los efectos de la masificación se empiezan a hacer evidentes, explican en gran medida la creación dentro de las estructuras de gobierno de instancias de distinto rango especializadas en el diseño de políticas públicas para los niveles terciario y cuaternario de la educación. En la mayoría de los países de América Latina los estados han destinado energías políticas y recursos presupuestarios para la creación de órganos de gobierno de rango secretarial en los organigramas del ejecutivo y la creación de comisiones nacionales integradas por miembros de las comunidades académicas y científicas con atribuciones para evaluar y acreditar la calidad de la educación superior. Todo esto acompañado por la promulgación de las normas legales pertinentes que en la mayoría de los casos cobran la forma de leyes sancionadas por los parlamentos nacionales.

Durante todo este proceso de transformación profunda del sistema universitario se han consolidado, sin embargo, algunos de los rasgos que han caracterizado a la universidad argentina desde el parte aguas histórico de la Reforma de 1918. Entre ellos se destacan:

- La autonomía académica y la autarquía económica.
- La gratuidad de los estudios de grado.
- Los mecanismos de conducción colegiada de los claustros.
- La promoción académica y científica por méritos validados mediante concursos públicos y abiertos y otros mecanismos de ingreso y promoción meritocráticos a la carrera docente e investigativa.
- El incremento y afianzamiento del presupuesto del estado asignado a la educación,

la ciencia y tecnología y a las universidades estatales verificado en la última década.

En estos últimos veinte años, junto con el cambio del paradigma productivo que deviene de la revolución científico tecnológica, se verifica la búsqueda de la calidad que comienza a constituirse en una dimensión incorporada a la agenda universitaria argentina y que encuentra su marco legal en la Ley de Educación Superior 24.521, sancionada en 1995, que crea la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) como organismo descentralizado, con autonomía funcional y autarquía presupuestaria.

La CONEAU funciona desde el mes de agosto de 1996 y tiene mandato legal para realizar las siguientes tareas:

**Evaluaciones externas:** de la totalidad de las instituciones universitarias, que tienen lugar como mínimo cada seis años y se llevan a cabo en el marco de los objetivos definidos por cada institución. Son complementarias de las autoevaluaciones que efectúan los establecimientos para analizar sus logros y dificultades y sugerir medidas orientadas al mejoramiento de la calidad. Las evaluaciones externas tienen como principal objetivo asistir a las instituciones en sus propuestas de mejoramiento de la calidad.

**Acreditación periódica de carreras de posgrados:** De acuerdo a los estándares que establezca el Ministerio de Educación en consulta con el Consejo de Universidades. Ello se materializó en la resolución ministerial 1168/97 por la cual la CONEAU ha realizado la acreditación de especializaciones, maestrías y doctorados en la primera convocatoria.

**Evaluación de Proyectos Institucionales para la Creación de nuevas Universidades e Institutos Universitarios:** Dictamina sobre la base de evaluaciones de los proyectos respectivos, en lo relativo a la puesta en marcha de nuevas instituciones universitarias nacionales y el reconocimiento de las provinciales así como el otorgamiento de la autorización provisoria y reconocimiento definitivo de las instituciones universitarias privadas.

**Acreditación periódica de carreras de grado:** Cuyos títulos correspondan a profesiones reguladas por el Estado, tal como lo determine el Ministerio de Educación en acuerdo con el Consejo de Universidades. Se ha determinado que sea Medicina la primera de estas carreras que corresponde sean acreditadas, tarea que se realizará durante el año 2000.

**Reconocimiento de Entidades Privadas de Evaluación y Acreditación:** de conformidad con la reglamentación que fije el Ministerio de Educación con respecto a la naturaleza y forma de constitución de dichas entidades.

En consecuencia, tiene dos áreas diferenciadas: evaluación y acreditación, por lo que pueden asociarse a la distinción que hace Brinkman (1997) entre la evaluación para certificación de la calidad como base para establecer planes de mejoramiento y evaluación para el control de la calidad. La primera, tal como ocurre en la industria –el gerenciamiento de la calidad en las industrias modernas- está centrada en los procesos de la institución: “cómo podemos mejorar, qué cambios deben operarse, cómo innovamos”.

La certificación de la calidad se refiere a los procesos de producción y no al producto en sí mismo. Este es el campo de la evaluación institucional. La acreditación, entonces, está más cerca del concepto de control a partir de normas preestablecidas que la evaluación institucional, y en este sentido es un tipo diferente de evaluación. Es un procedimiento más estricto y está muy orientado a la verificación de adecuación a pautas y criterios definidos en forma general, aunque por supuesto también implica un proceso evaluativo y resulta un elemento de ayuda al mejoramiento de la calidad de los programas educativos. Tal vez allí radique la diferencia fundamental: el acento está puesto con intensidad en la verificación y la adecuación a las normas.

El término acreditación es el más utilizado por el discurso educativo sobre la calidad en los Estados Unidos, que es el lugar donde el sistema de acreditación periódica de carre-

ras ha nacido y se ha desarrollado desde fines del siglo pasado para luego extenderse a otros países del mundo. Allí funcionan distintos tipos de instituciones evaluadoras: por un lado, están los cuerpos regionales que son asociaciones de acreditación en las que tienen participación las universidades y que evalúan instituciones y no programas: "Se enfoca principalmente en la evaluación de la calidad y el proceso mismo de la acreditación funciona como un proceso evaluativo. (...) La evaluación o certificación se centra en las metas globales, en la misión general y en los procesos de la universidad" (Brinkman, 1997).

Esto es lo que en Argentina se ha tendido a identificar con la evaluación institucional. En la mayoría de los casos, la acreditación de carreras de grado y posgrado está estrechamente ligada a dos cuestiones vitales para la subsistencia y desarrollo de dichas carreras: el reconocimiento oficial de sus títulos y el financiamiento de sus actividades.

## TÍTULOS Y HABILITACIÓN PROFESIONAL

En la Argentina existe una arraigada tradición que vincula los títulos que emiten las Universidades con la habilitación profesional. Este sistema introduce un elemento distintivo al establecer una nueva relación entre la acreditación de las carreras y la validez y reconocimiento oficial de los títulos.

En principio se continúa la práctica de que las universidades otorguen títulos académicos y habilitantes, pero se introducen controles periódicos de calidad en aquellas carreras definidas como de "interés público" para dar fe –mediante procedimientos de evaluación y acreditación de la calidad- de la consistencia y pertinencia de los mismos.

En la perspectiva de diseñar e implementar políticas públicas para las universidades, la Secretaría de Políticas Universitarias ha consensuado con el sistema de educación superior los siguientes objetivos básicos:

- La integración (articulación) del sistema.
- La calidad de la enseñanza y la optimización de la gestión de las instituciones.
- La pertinencia de las instituciones para con la sociedad.
- La equidad aportando a una mejor distribución del acervo cultural en la población.

El financiamiento incremental a través de contratos-programa, el aumento de los salarios docentes y no docentes y la previsibilidad vigente en la transferencia de fondos, constituyen las condiciones necesarias para establecer una agenda de transformaciones académicas consensuadas, que se encuadran en los objetivos de política del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

Hoy el compromiso con los propósitos de la Reforma del 18 tiene que ver con el cumplimiento cabal del papel del Estado como financiador, evaluador y garante de la fe pública de la calidad de las universidades que deben volver a inspirarse en el ideario de aquellos estudiantes que reclamaban estudiar más y mejor para poner sus conocimientos al servicio de la sociedad.

Para concretar los principios enunciados se impulsan programas y líneas de políticas tendientes a:

- Establecer ciclos de contenidos básicos para paliar los problemas del ingreso y el abandono de los estudios universitarios.
- Articular verticalmente a las universidades con la escuela secundaria y el mercado laboral.
- Articular horizontalmente a las universidades y los institutos terciarios.

- Asegurar la calidad mediante la acreditación de las carreras que habiliten profesiones reguladas por el Estado y las carreras de posgrado, la evaluación institucional de las Universidades e impulso a la autorregulación de las carreras de tal manera que la totalidad de la oferta universitaria contenga juicio acerca de su calidad emitidos con la intervención de pares expertos.
- Promover el mejoramiento de la información estadística del sistema universitario para fundar adecuadamente el diseño de políticas de desarrollo y articulación.
- Buscar el mejoramiento de las carreras de ingeniería y demás carreras críticas asociadas a las cadenas de competitividad.
- Reorientar los programas de becas hacia dichas áreas prioritarias y fomentar de la vinculación tecnológica y la extensión.
- Jerarquizar la docencia universitaria e incrementar las dedicaciones y concursos

Como conclusión de este apartado podríamos decir que autonomía universitaria, cogobierno y compromiso con la ciencia y la sociedad vuelven a ser los valores que la Reforma del 18 nos legó para reactualizar en las condiciones de un presente problemático y seguir orientándonos en la incertidumbre de un mundo globalizado y competitivo.

## 2. CULTURA DE LA EVALUACIÓN Y DESAFIOS DE LA UNIVERSIDAD

Conviene abrir este apartado estableciendo una precisión para disipar un error muy difundido entre los mismos universitarios que gustan concebir a sus instituciones como actores sociales. Es necesario, entonces, recordar que las instituciones no son actores sociales y que la universidad, en tanto institución, es un sistema de reglas que como tal contiene actores sociales pero ella misma no es un actor, desde el punto de vista de las reglas que la constituyen como institución la universidad debe ser analizada como producida por reglas constitutivas y reproducidas por normas prácticas.

Las reglas constitutivas operan al modo de una constitución que fundamenta el edificio institucional, las reglas prácticas tienen que ver con el accionar de los agentes sociales que integran la institución y significan y resignifican las reglas constituyentes así como las normas que van surgiendo en la práctica independientemente de las grandes reglas constitutivas.

Entre las normas que las universidades argentinas han ido modificando e incorporando a lo largo de las últimas décadas está la de hacer de la evaluación una herramienta de la gestión y una práctica institucional crecientemente extendida.

¿Qué se quiere significar cuando se habla de la existencia, o inexistencia, de una "cultura de la evaluación"?

La cultura de la evaluación es un aspecto de un espectro cultural más amplio que podríamos definir, por ahora imprecisamente, como la cultura que sustentan las distintas comunidades científicas y académicas articuladas en las instituciones universitarias.

En un primer momento podríamos decir que la cultura de la evaluación es una dimensión de la cultura universitaria, entendiendo por cultura universitaria al conjunto de ideas, creencias y valores sustentados y practicados por los integrantes de las instituciones universitarias.

Como dimensión de un conjunto mayor la cultura de la evaluación, más que un territorio acotado (a la manera de un campo de conocimientos y prácticas específico), es un conjunto de conocimientos y procedimientos que atraviesa al conjunto de las funciones, prácticas y saberes comprometidos en las institucionales universitarias.

Así es posible afirmar que la evaluación está siempre presente en toda institución (y prácticamente en toda acción humana consciente) y de lo que se trata es de dilucidar qué tipo de evaluación se practica en cada caso.

La evaluación es inevitable. Esta es una verdad de Perogrullo pero vale la pena recordarla. Sin evaluar sería imposible decidir, elegir, seleccionar y, por ende, actuar. Esto es lo mismo que decir que toda acción supone una evaluación de la situación, de los objetivos a los que apunta y de los medios que selecciona para su consecución.

El hecho de que la evaluación al ser consubstancial a las acciones humanas, estén éstas institucionalizadas o no, hace de la misma una práctica espontánea a la cual los actores sociales no pueden sustraerse. El carácter axiológico de la conducta humana es indiscutible, lo que debe considerarse es el carácter espontáneo o consciente de tal actividad axiológica.

Esto equivale a decir que los humanos no podemos sustraernos a la necesidad de evaluar y decidir cursos de acción. Y que las acciones mejoran cuando las evaluaciones que las orientan son conscientes y sistemáticas.

Así tendríamos en una primera etapa del desarrollo de la llamada cultura de la evaluación que ésta comienza a desarrollarse y consolidarse en una comunidad determinada desde el momento que se valora la necesidad de transformar a la evaluación de espontánea en sistemática.

Sin evaluación sistemática y reflexiva no solo no hay acción sino que es imposible planificar acciones estratégicas que se propongan concretar fines y realizar valores racionalmente escogidos.

Hoy la universidad tiene que planificar sus acciones en un contexto inédito donde los crecientes niveles de pobreza y exclusión, el desempleo, la parálisis económica, la crisis del estado y del sistema financiero y el fantasma de una hiperinflación latente, no pueden obnubilar y paralizar nuestra capacidad de análisis al punto de que olvidemos que la única inversión socialmente redituable que puede hacer una comunidad es la de optar por la educación, la de invertir en capital social y humano, la de preparar a sus futuros ciudadanos que serán quienes, al fin, terminarán de sacar al país de la crisis. Por eso ahora es cuando realmente debe hablarse de la educación y de los contenidos realmente relevante para reinsertarnos en el mundo.

Hoy, entonces, se trata de educar en el contexto de la sociedad del conocimiento entendiendo que, mientras que la idea de una sociedad basada en el conocimiento enfatiza los aspectos culturales del fenómeno, la de una economía del conocimiento resalta un hecho central y cada vez más evidente: el de que, en las sociedades postindustriales y globalizadas, el conocimiento se ha convertido en un insumo económico estratégico.

Sin ánimo de simplificar podríamos decir que así como en etapas anteriores del desarrollo del capitalismo el acceso a los alimentos, los yacimientos de minerales y fuentes de energía y materias primas industriales fue estratégico para la economía y la sociedad, hoy se nos hace innegable que ese lugar lo ocupa cada vez más el conocimiento.

Hoy para producir hay que saber no sólo cómo hacerlo sino también cómo realizar los productos accediendo a mercados crecientemente sofisticados y altamente exigentes, para lo cual hay que dominar el uso de sistemas complejos de información, control y supervisión de procesos de la más variada índole y regidos por el cambio rápido. Para ilustrar esto recordemos algo que los empresarios saben y practican cuando organizan sus empresas, recurriendo a altas y nuevas dosis de conocimientos y organizando la producción en el modo *just in time* para evitar la inmovilización de las mercaderías en stocks que inmovilizan capital y pueden volverse obsoletos en el breve tiempo que separa la producción de la comercialización.

Obviamente no estamos ante el requerimiento de cualquier tipo de conocimiento, sino una forma del mismo que a la vez que es conocimiento avanzado también es conocimiento aplicado y predictivo.

Actualmente para ser competitivos hay que conocer cómo producir con métodos modernos, cómo vender adaptando los productos a los mercados, cómo prever los cambios de escenario y, fundamentalmente, como acceder al conocimiento de todo eso. Conocimiento que muchas veces está en Internet, pero cuyo acceso depende de criterios que orienten las búsquedas y operacionalicen los procedimientos de selección.

La plétora de información y la facilidad de acceso a ella puede volvernos ignorantes por exceso y saturación. Lo único que puede guiarnos en la jungla informática y salvarnos del inmovilismo por profusión y abundancia es la disposición de criterios y certezas que están contenidos en aquellas disciplinas que siguen siendo las bases de nuestra cultura: las disciplinas básicas, los saberes primordiales, los conocimientos que recuperan la lógica, los principios y los valores que hicieron de occidente un fenómeno social y cultural único.

Las instituciones sociales que en el mundo occidental y moderno se han especializado en conservar, depurar, reproducir e incrementar los esos valores y criterios junto con los conocimientos avanzados contenidos en las distintas disciplinas son las de educación superior y, dentro de ellas, especialmente las universidades.

Sería lógico pensar, entonces, que las instituciones universitarias deberían ver incrementado su prestigio en consonancia con la creciente importancia que la economía y la sociedad le otorgan al conocimiento. Pero es dado observar que esto no ocurre de manera automática y a menudo presenciamos un preocupante divorcio entre la sociedad y las universidades.

Nos animamos a decir que en muchos casos este divorcio no se debe tanto a que los conocimientos avanzados y los criterios y valores para su evaluación y selección estén insuficientemente arraigados en las universidades, sino que falla la capacidad de transferencia y aplicación social de los mismos.

En épocas pasadas los problemas y sus soluciones formaban parte del mismo contexto de información y reflexión. A cada problema le correspondía –casi naturalmente– un abanico de soluciones frente a los cuales los decisores públicos o privados podían ejercer sus opciones. La elección, racionalmente guiada, de la correcta adecuación entre los medios y los fines era cuestión de cálculo y la implementación de las acciones tendientes a lograr los fines era técnicamente accesible y socialmente viable.

En la actualidad la situación ha variado notablemente. Los problemas no están claramente definidos y deben ser objeto de diagnósticos en contextos cambiantes y fluidos, en consonancia con esto la elaboración de soluciones demandan más creatividad que otrora y nunca la encontraremos prefigurada como receta probada.

La universidad tiene que reencontrarse con la sociedad no sólo para expresar y contener sus necesidades y demandas sino fundamentalmente para actuar propositivamente liderando la innovación y el cambio que requieren los procesos de globalización e informatización y las diversas acciones de reingeniería social, económica y especialmente cultural que están demandando nuestros tiempos.

Creemos que ese es su desafío fundamental y que para afrontarlo con éxito no sólo deberá ponerse a la cabeza de la innovación e incorporación de las nuevas tecnologías y conocimientos, sino que deberá volver su mirada hacia las tradiciones primordiales que le dieron origen y recuperar el valor de los saberes básicos como guía para la acción colectiva y la búsqueda de soluciones a los graves problemas que nos aquejan.

Este desafío que le plantea la sociedad a la universidad está acompañado de otro que

pone en cuestión la propia organización interna de las instituciones de educación superior. Es impensable que las universidades puedan acompañarse a los tiempos si antes o simultáneamente no se acondicionan y modernizan internamente incorporando las nuevas tecnologías y saberes para hacer de la evaluación permanente y de la búsqueda constante del mejoramiento institucional una práctica efectiva y una dimensión de su gestión cotidiana.

### 3. LA NECESIDAD DE IMPULSAR UNA “POLÍTICA DEL CONOCIMIENTO” QUE DOTE DE ÉTICA AL USO DE LA CIENCIA

La sociedad ya es consciente de que el desarrollo tecnológico verificado en el último medio siglo supera en magnitud a todo el acumulado en épocas anteriores y que este fenómeno está acompañado por la creciente importancia que tiene el conocimiento científico y tecnológico para nuestra vida cotidiana, decididamente inmersa en la llamada sociedad del conocimiento.

Junto con esto sabemos que tal desarrollo, caracterizado por el uso generalizado de la ciencia aplicada en tecnologías, está desprovisto de controles éticos al punto de que lo acompañan altísimos y preocupantes índices de iniquidad económica y social expresada en el desempleo y la exclusión de amplias porciones de la población de la región.

De todas las profecías de los lejanos años setenta la que se está cumpliendo con más dramática puntualidad es aquella con que concluía el texto clásico de Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto (1969) sobre el desarrollo latinoamericano cuando pronosticaba que las economías de nuestros países tendrían altas tasas de crecimiento pero que éste se daría en la forma de un desarrollo “excluyente y concentrado”.

Lo que no decía aquel texto era que junto con ello se iría desarrollando en la población un reclamo generalizado de controles éticos de la política que hoy se expresa de muy variadas maneras, desde el activo repudio del “que se vayan todos” hasta el desencanto del voto castigo, las abstenciones electorales y el creciente repudio ciudadano de la impunidad ante la corrupción política.

Esta situación nos alerta sobre la necesidad de transformar la política dotándola de dimensiones éticas que la coloquen al servicio de la gente promoviendo la equidad económica y social.

Como ya observaba Max Weber a fines del siglo diecinueve, la ética del político moderno debe ser una ética de la responsabilidad. Una ética que se haga cargo de las consecuencias de las decisiones políticas seleccionando los medios técnicamente adecuados para la consecución de los fines buscados y que reconozca que la relación entre fines y medios es de implicancia mutua.

El problema central de la política en nuestros días se resume en la necesidad de reconocer no sólo que el fin no justifica a los medios, sino que los medios “hipotecan” los fines condicionándolos y alejando a las metas de las intenciones originales.

La ética del compromiso, bien intencionada y principista, creída que los medios se legitiman por los fines nobles que persiguen incurre en el error de ignorar los efectos de las acciones y descuida las consecuencias que ocasionan sus actos.

Cuando el compromiso de los dirigentes articula intereses políticos con soluciones técnicamente eficaces desprovistas de cuidado por las consecuencias de tales elecciones, éstos se alejan de los beneficiarios de sus políticas y pueden ocasionar más daño que bienestar, como de hecho ocurrió entre nosotros en épocas recientes cuando se desencadenaron los procesos de exclusión social que hoy padecemos.

Ahora bien, si hay algo que caracteriza a la universidad, algo que podemos denotar como específicamente universitario y que hace de la ella una institución diferente a un simple centro de investigaciones o de enseñanza es que está llamada a inculcar el valor del conocimiento asociado a la responsabilidad social respecto de su uso.

La universidad es el ámbito adecuado para dotar de ética a la ciencia y a la técnica y lo característicamente universitario tiene que ver con ese plus ético que imbuye a la educación superior dotando al conocimiento de una dimensión política que lo hace público y lo conecta con las necesidades de la gente.

Esta política del conocimiento debe ser una política con mayúsculas que trascienda a los partidos y a las corporaciones y que se pregunte sobre el uso social de la ciencia y la tecnología buscando dotarlas de controles éticos que orienten su uso e incorporen la búsqueda del bienestar de las mayorías como un valor deseable y posible gracias al inmenso potencial que el conocimiento avanzado tiene para lograrlo.

#### 4. EVALUACIÓN INSTITUCIONAL. PROBLEMAS TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS

A diferencia de la acreditación (*assessment*) de la calidad – que no busca ir más allá de constatar la calidad académica y científica de las carreras de grado y posgrado para dar fe pública y verifica de manera más o menos estática un estado de cosas o situación cualificable según alguna escala de estándares de calidad convencionales- la evaluación de la calidad para el mejoramiento (*enhancement*) institucional se propone establecer un diagnóstico que estime no sólo la calidad alcanzada sino también el potencial de mejorabilidad de la institución.

Esto supone que para ser mejorable toda institución tiene que ser:

- a. Evaluable.
- b. Diagnósticable.
- c. Susceptible de asumir un plan de mejoramiento.

##### A. EVALUABLE.

Lo que podríamos llamar “evaluabilidad” tiene que ver con que no todas las instituciones son evaluables y mejorables y no todos los planes de mejoramiento son viables.

Existen un conjunto de prerequisites de la evaluación que deben considerarse como condiciones necesarias y en ausencia de los cuales la evaluación, en sentido estricto, es imposible.

Para que una institución sea evaluable es necesario que:

- Disponga de información suficiente, confiable y actualizada sobre sí misma.
- Exista una disposición para la evaluación que involucre a los principales agentes institucionales.
- Exista un programa de evaluación metodológicamente consistente.

Junto con estas condiciones es necesaria la presencia de una “voluntad política” que impulse el proceso de evaluación institucional, dado que las condiciones, por sí solas, no operan otros efectos que los de su tendencia inercial a la reproducción.

La peculiar combinación de la información, la metodología y la apertura institucional en

un hecho que provoque esos resultados específicos que llamamos “evaluación institucional” debe operarse deliberadamente dado que sólo puede ser el resultado del accionar de un agente consciente y capaz de determinar si en la situación institucional existen los prerequisites de la evaluación o si es necesario producirlos total o parcialmente.

Así como decimos que una institución es evaluable dadas, y sólo dadas, ciertas condiciones, también podemos sostener que no todas las instituciones pueden ser mejorables.

La idea expresada por Burton Clark (1991) cuando califica a las universidades como “anarquías organizadas” va más allá de la paradoja contenida en el oxímoron. Cómo es posible pensar el orden del desorden, la anarquía de la organización. No se nos ocurre otra manera que la de entender una situación donde se combinan las rutinas con la creatividad. Kant decía que la paloma que al volar siente la resistencia del aire imagina que en el vacío podría volar mejor. Aquí está planteado de manera magistral el sentido de los límites y la libertad. Primero porque no se puede concebir libertad sin objetivos, libertad indeterminada, segundo porque se entiende que los límites son a la vez el sustento, el apoyo de la acción, sin el cual la acción no podría ocurrir y tercero porque sin límites sólo hay vértigo y caída sin sentido.

Así podemos pensar que la definición de Clark supone que entre anarquía y organización existe una relación de implicación mutua en la que el orden de las rutinas burocráticas sirve de apoyatura para el desorden creativo de la “anarquía” académica.

La forma institucional que describe Clark cuando califica a las universidades como instituciones “laxamente acopladas” reitera la figura de la “anarquía organizada” en un nivel diferente, dado que tal estado de tensión entre el orden y el desorden presupone que las partes de la institución están en relación de “acoplamiento laxo”.

Si combinamos los pares conceptuales que estamos analizando podemos obtener un cuadro descriptivo de cuatro situaciones:

	LAXITUD DE LAS PARTES	ACOPLAMIENTO DE LAS PARTES
ANARQUÍA	LAXITUD ANÁRQUICA (1)	ANARQUÍA ACOPLADA (2)
ORGANIZACIÓN	ORGANIZACIÓN LAXA (3)	ORGANIZACIÓN ACOPLADA (4)

En la situación (1), combinación de laxitud de las partes con anarquía, se genera un máximo de desorden institucional en el que no se dan ninguna de las condiciones de evaluabilidad institucional y, por ende, tampoco de mejorabilidad. La institución como tal es inviable.

En la situación (2), combinación de anarquía con acoplamiento, hay coincidencia con la idea de Clark de organizaciones “pesadas en la base” donde la cohesión institucional está más garantizada por agentes horizontalmente dispuestos que por jerarquías verticales.

En la situación (3), combinación de laxitud y organización, encontramos una fórmula acertada para describir el funcionamiento las instituciones universitarias que buscan cumplir sus objetivos académicos y científicos. En sentido estricto en las universidades es funcionalmente necesario que la organización esté al servicio de los fines académicos y científicos para facilitar el ejercicio de la libertad de cátedra, la tolerancia ideológica y epistemológica y las actividades científicas y extensivas que le competen.

En la situación (4), combinación de organización y acoplamiento, representa una conjunción de máxima rigidez y burocratización institucionales. El caso no es meramente “teórico”. Como situación polar respecto de (1) –que en definitiva constituye un diseño institucional inviable– podría pensarse carente de entidad real, pero no cuesta mucho aceptar que los conceptos de organización y acoplamiento describen un estado de cosas en que una institución se ha tornado sobre burocratizada, ritualista en sus procedimientos y rei-

terativa en sus formalismos.

Los dos casos polares (1) y (4) el desorden de la anarquía y el orden de la sobreorganización adolecen del mismo defecto: inhiben la creatividad y la innovación, que son condiciones necesarias para el ejercicio del pensamiento académico y científico. Lo que es seguro es que, sin embargo, son terreno fértil para la emergencia del autoritarismo como solución a la parálisis institucional. La anarquía porque desemboca en un reclamo de orden a cualquier precio y la sobreorganización porque entroniza a la ortodoxia como forma única y probada de operar.

Por todo lo dicho se concluye que es necesario incorporar en las evaluaciones institucionales la dimensión de análisis de cómo los establecimientos resuelven la tensión entre tradición e innovación.

## 5. REFLEXIONES PARA FORTALECER LA ENSEÑANZA PÚBLICA

Convengamos que toda tarea de educación es de por sí un asunto público, un asunto que compromete a los individuos más allá de su esfera privada, y que por ello conviene hablar de dos tipos de instituciones educativas: las de gestión estatal y las de gestión privada.

Para fortalecer las instituciones educativas de gestión estatal, no bastará con mantener y ampliar las mejoras presupuestarias, sino que será necesario que la sociedad revalorice el rol de los educadores y reconozca la importancia del conocimiento avanzado en el contexto de sociedad del conocimiento y la inforamación.

Cuando se habla de educación es necesario tener en cuenta que la tarea educativa no está en manos de una sola institución funcionalmente especializada como las escuelas, sino que es poco lo que éstas pueden hacer sin el apoyo de las familias y los grupos primarios que contienen a los estudiantes y el acompañamiento de las distintas organizaciones de la sociedad civil que deben concurrir con el estado a la creación de situaciones de "gobernanza educativa".

En el nivel de la educación superior existen innumerables estudios que demuestran que los estudiantes universitarios que cuentan con familias que valoran el conocimiento avanzado y ponderan la necesidad de hacer una carrera son los que finalmente tienen posibilidades de titularse y encontrar trabajo en su profesión.

Podríamos decir que la crisis de educativa en general y universitaria en particular, tiene raíces profundas que no son exclusivamente presupuestarias, a estas hay que agregarle la crisis de valores que ha deteriorado las relaciones entre los docente y los estudiantes, siendo decisivo el descrédito que acompaña a la idea de tomar el estudio como una responsabilidad y una tarea laboriosa y ardua.

## 6. UNIVERSIDAD PÚBLICA TRANSPARENTE Y DE ALTA CALIDAD

Obviamente, lograr instituciones universitarias transparentes en su accionar y depositarias de la máxima excelencia académica y científica posibles son, además de metas deseables, acciones que aportarían decisivamente a fortalecimiento de la educación entendida como un conjunto complejo y articulado de niveles.

Las universidades estatales argentinas han resentido el impacto de la masificación de su matrícula ocurrido durante las tres últimas décadas. Desde entonces sufrieron deterioros en la calidad de los procesos de enseñanza-aprendizaje que se manifiestan en tasas de graduación insatisfactorias y altamente lesivas para los presupuestos universitarios.

Según la información estadística disponible desde 1996 sólo el 19% de los ingresantes a las universidades estatales argentinas se gradúa en el tiempo previsto por los respectivos planes de estudio. Si se hacen mediciones posteriores encontramos que transcurrido más de una vez y medio ese plazo la tasa de graduación se incrementa en un diez por ciento redondeando la insatisfactoria cifra de graduación de 40 estudiantes de cada 100.

Los estudiantes de medio tiempo, que combinan estudio con trabajo, alcanzan al 60% como promedio nacional. Siendo el caso que en algunas universidades con dominancia de facultades profesionalistas los estudiantes en estas condiciones ascienden al 80%.

Dado que las mayores tasas de abandono se verifican durante el primer y segundo año, es fácil inferir que las causas del mismo se relacionan tanto con las condiciones económicas y los costos de oportunidad para la manutención como con factores "vocacionales" arraigados en los valores familiares e individuales y las destrezas intelectuales que tienen los estudiantes al momento del ingreso.

Como puede apreciarse los problemas que hay que encarar para avanzar en el mejoramiento de la calidad de nuestras instituciones universitarias son múltiples y requieren de una amplia batería de iniciativas altamente creativas y para cuya implementación se precisa del concurso del conjunto del sistema universitario cuya voluntad para superar la actual situación crítica es cada vez más evidente.

### **La evaluación diagnóstica. Alcances y limitaciones de sus principios teóricos y metodológicos.**

Como se ha indicado, desde al año 1996 la Coneau ha desarrollado actividades de evaluación externa universitaria adoptando la perspectiva de la evaluación diagnóstica y entendida como una variante adaptada, por medio de ajustes pertinentes, a las condiciones institucionales imperantes en el sistema universitario argentino.

Mediante la revisión de los informes finales de evaluación externa consultados se confirmó que estamos en presencia de diagnósticos situacionales establecidos en términos del conocido método FODA (diagnóstico de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) desarrollado en el marco de la llamada planificación estratégica.

Para el caso que nos ocupa podemos observar que en la práctica los Pares Evaluadores han hecho un uso acrítico del FODA privilegiando los aspectos internos de las instituciones, sus Fortalezas y Debilidades, y se descuidaron las variables contextuales relacionadas con las Oportunidades y Amenazas provenientes del medio en el que están insertas las universidades, así como los antecedentes históricos que configuran las bases de la "cultura institucional".

Concomitantemente a esto los Pares Evaluadores potenciaron el análisis transversal de las funciones clásicas de las instituciones universitarias: docencia, investigación, extensión y gestión; poniendo énfasis en los principios de la planificación estratégica que enfatiza la integración de la institución, la especialización funcional de las partes que componen el sistema y la congruencia en la adecuación entre fines y medios, entendida como un óptimo de eficacia en el logro de objetivos claramente anunciados y alcanzados con el recurso a la selección de los medios pertinentes.

Evaluación diagnóstica, enfoque estratégico y análisis funcional son tres de las características que definen centralmente a los informes de evaluación externa que tomamos en consideración. Esto tiene ventajas y limitaciones que, según nuestro entender, se han puesto de manifiesto y reclaman crecientemente una evaluación de la evaluación que mejore las perspectivas de análisis, las metodologías, los procedimientos y, obviamente, los resultados de la evaluación.

Respecto de la evaluación diagnóstica ya apuntamos su sesgo internalista establecido en detrimento del análisis de contexto. Esta limitación no solo conspira contra la comprensión más acabada de las características de las instituciones universitarias derivadas de las condiciones externas que hacen a su historia, demandas sociales y formas de inserción en el medio, sino que priva a las instancias estatales y sociales de planificación de la información adecuada para encarar el tema de la educación superior como objeto de políticas públicas.

Ejemplificando, puede decirse que los actuales diagnósticos de situación informan sobre defectos tales como la superposición de ofertas de carreras entre universidades de una misma regional y lo detectan como una disfunción, pero no aportan elementos que informen sobre las causales de tal situación, ni sobre las condiciones existentes en el medio que favorecen tales anomalías y, menos aún, sobre su impacto social, privando así, a los interesados en subsanar la carencia de un conocimiento decisivo para planificar políticas correctivas.

El enfoque estratégico y el análisis funcional son tributarios de una misma perspectiva teórica fundada en una concepción de los agentes institucionales entendidos como decisores plenamente racionales. Esto es, como agentes racionales que deciden acciones y planifican políticas en situaciones donde gozan de un óptimo de información y condiciones de perspectiva, tiempo y medios adecuados para tomar la decisión más racional posible. De allí que para el enfoque de planeamiento estratégico el plan de acción institucional –para nuestro caso el plan de mejoramiento institucional- hace caso omiso de las condiciones políticas de implementación de las medidas mejoradoras que son pensadas como técnicamente adecuadas y factibles. Esto es así porque se entiende que las debilidades de la institución resultan de un déficit de información o de racionalidad presente en el órgano decisor en el momento de la toma de decisiones.

El supuesto del decisor racional, además de ser claramente irreal en el caso de las universidades, se hace más inadecuado por el hecho de que las características institucionales<sup>3</sup> de éstas conspiran claramente contra la posibilidad de una adecuada separación entre política y administración (Aguilar Villanueva, 1997). Separación imprescindible si se quiere pensar a las universidades integradas a un sistema nacional de educación superior que debe ser objeto de controles públicos y políticas de coordinación estatal y social.

Estado, sociedad y universidad conforman una nueva especie de *triángulo de hierro* de primordial importancia en el desarrollo de las *sociedades del conocimiento*, o de las también llamadas *sociedades con economías fundadas en el conocimiento*. Dicho rápidamente la universidad utiliza fondos públicos con el doble fin de satisfacer la demanda social de las élites profesionales y científicas y de *manipular el conocimiento avanzado* (Clark, 1991) que actualmente funge como insumo decisivo en todos los ámbitos de la vida económica, social y política.

Como supervisor de las credenciales profesionales y académicas que otorgan las universidades y financiador del subsistema estatal el estado da fe pública de la calidad de la educación superior. En tal caso la evaluación no sólo tiene el propósito de diagnosticar situaciones mejorables sino que también acredita la calidad de la gestión de los programas académicos, investigativos y extensivos de las instituciones universitarias.

Para ello debería establecer evaluaciones claramente enfocadas a la acreditación mediante el recurso de la aplicación de estándares de calidad previamente acordados y parametrizados.

La Coneau, haciéndose cargo de este aserto ha comenzado a avanzar en la tarea de es-

<sup>3</sup> Estas características configuran a las universidades, según Burton Clark, como "anarquías organizadas", esto es instituciones de base pesada, límites porosos y partes laxamente acopladas.

tandarizar los procesos de evaluación institucional por medio de la ejecución del Sistema de Información para la Evaluación y el Mejoramiento Institucional (SIEMI)<sup>4</sup>, sistema que dada su reciente creación e incipiente implementación aún no hay resultados evaluables pero la sola instauración de dicho programa debe ser entendida como un avance significativo en el tratamiento de la educación superior como una política pública a cargo del estado.

Para establecer una correcta política de acreditación que tome en consideración las condiciones locales de aplicación de los estándares el estado precisa disponer de la posibilidad de ejercitar una mirada que abarque al conjunto del sistema. Ahora bien, los actuales informes de evaluación externa no favorecen esta mirada, o al menos no están diseñados para inducirla y facilitarla. Las limitaciones de la evaluación diagnóstica dificultan, entre otras cosas, la comparación interinstitucional en virtud de que admite amplios márgenes de variación según los Comités de Pares Evaluadores (CPE) circunstanciales y tienden a redundar en el recurso a los razonamientos funcionalistas, según los cuales la integración institucional y el cumplimiento de las funciones (entendido como ausencia de disfunciones) son la piedra de toque del análisis.

El enfoque de políticas públicas –que permitiría comenzar a superar estas limitaciones– supone incorporar las dimensiones del impacto y la pertinencia, que hasta ahora han quedado excluidas de la evaluación, en atención al derecho de las instituciones universitarias a operar haciendo ejercicio irrestricto de su autonomía.

Las observaciones y recomendaciones, que ya son un lugar común en las opiniones expertas sobre los sistemas universitarios latinoamericanos, no encuentran en el contexto de la evaluación diagnóstica posibilidades de intelección adecuada y, mucho menos, posibilidades de convertirse en objeto de políticas reparadoras establecidas desde la perspectiva del conjunto del sistema.

Veamos las afirmaciones más frecuentes referidas a los sistemas de educación superior:

a. El financiamiento público no encuentra, en el ámbito de las universidades, climas propicios para su buen uso en términos de costos y eficiencia del sistema que se muestra renuente a la rendición de cuentas sobre el uso de los fondos públicos y privados comprometidos en su gestión.

b. Las modalidades de asignación de recursos sobre base histórica –que son indicadores de la forma en que se ha ejercido la autonomía universitaria– no encuentran apoyos objetivos en datos y actores para formular políticas integradoras del conjunto del sistema educativo que corrijan los actuales desfasajes y desequilibrios regionales de la calidad y pertinencia de las carreras universitarias.

c. Las universidades carecen de condiciones internas para producir datos confiables que operen como una base sólida para el planeamiento. Las dificultades para definir qué es un estudiante dentro de cada unidad académica de una misma institución es un indicador de lo antedicho.

La conexión entre este clima general y las ineficiencias más notorias, medidas en términos de acceso, permanencia y egreso de los estudiantes, quedan establecidas en la modalidad de la caja negra tan frecuente en los análisis de enfoque sistémico y funciona-

4 En la pestaña SIEMI de la página web de la Coneau se informa que: "Se ha puesto en marcha el Sistema de Información para la Evaluación y el Mejoramiento Institucional (SIEMI). Se trata de un sistema de información sobre la institución universitaria bajo plataforma Web que facilitará la presentación de la información que se considera básica en los procesos de Evaluación Institucional que desarrollan las instituciones universitarias. (...) En el año 2011 se aprobó la Resolución CONEAU N°382/11, que formaliza la articulación de la evaluación institucional con otras evaluaciones realizadas por la institución (institucionales y de carreras de grado y posgrado) y define pautas para evaluación por parte de pares. Asimismo, en dicha Resolución en su Anexo II, se estableció la información básica que las instituciones universitarias deben presentar en sus respectivos informes de autoevaluación institucional. (...) Con el SIEMI, las instituciones universitarias incorporarán una herramienta para reunir y organizar la información sobre la institución universitaria en las siguientes dimensiones: el contexto local y regional de inserción; misión y proyecto; organización y programación académica; gobierno y gestión; cuerpo académico; alumnos y graduados; investigación y transferencia; extensión; infraestructura y bibliotecas."

lista que tienden a evaluar condiciones y resultados en detrimento de los procesos y sus especificidades determinadas por la cultura institucional y las influencias del medio social compuesto.

Lo antedicho no supone que se debería abandonar el modelo de evaluación diagnóstica, sino recomendar su utilización con una visión que incorpore principios de políticas públicas involucrando en las instancias de evaluación las visiones de la sociedad, sus demandas regionales y locales y, sobre todo, una dimensión histórica de las instituciones universitarias que revise sus propósitos fundacionales, habitualmente contenidos en la llamada misión institucional y permita recuperarlos críticamente a fin de revitalizar los valores que convocan a las comunidades académicas particulares en torno a proyectos socioculturales que trascienden las visiones economicistas y políticas tan en uso en nuestras instituciones universitarias.

### **Observaciones generales referidas a los procedimientos de aplicación del enfoque diagnóstico. El recurso a la evaluación por Pares.**

La elaboración de juicios de calidad sobre las instituciones universitarias y sobre sus actividades científicas supone la movilización de amplios recursos intelectuales, que no pueden sobreentenderse contenidos en una persona aislada ni garantizados por un método objetivo establecido a la manera de los procedimientos habitualmente consagrados como científicos.

Los juicios de calidad implican la convergencia de una pluralidad de puntos de vista que procesen información y aporten distintas perspectivas a los fines de conformar un espectro de opiniones racionalmente fundadas para completar el complejo cuadro del estado de una determinada institución universitaria.

A esta diversidad de puntos de vista, que convergen en la elaboración un juicio de calidad puede accederse mediante la constitución de lo que habitualmente se conoce como CPE. En el caso de la evaluación institucional universitaria, la Coneau recurre a la conformación del CPE que cumple con los requisitos de ser:

- Operativo, esto es de dimensiones manejables que, según las características de la institución a evaluar, estará integrado por un mínimo de tres miembros y un máximo de doce.
- No exhaustivo en términos disciplinarios. Si bien no es requisito excluyente que estén contenidas todas las especialidades disciplinarias contempladas en los programas de la institución, se busca realizar un balance en términos de las grandes áreas del conocimiento garantizando que siempre haya un especialista para cada una de las funciones centrales: docencia, investigación, extensión y gestión.
- Enfoque holístico, esto es que aspire a que cada uno de los integrantes pueda analizar la parte con relación al todo y posean capacidades para aportar juicios fundados sobre el funcionamiento de la institución en su conjunto.

Estas definiciones ponen de manifiesto que evaluar es sinónimo de atribuir valor, destacándose que a su dimensión valorativa se le agregan dos atributos más: su carácter de sistemático y de judicial. Esto último en el doble sentido que toda evaluación se expresa a la manera de un juicio de calidad y que el proceso para producirlo tiene similitudes con los procedimientos judiciales en tanto hace intervenir a un jurado o comité de pares, encuadrado dentro de un contexto normativo que es explícito y revisable.

En síntesis podríamos decir que la evaluación siempre supone un juicio de valor sistemáticamente establecido. Juicio de valor porque estima cómo y cuánto se están cumpliendo determinadas metas, valores, procesos y resultados; estas dimensiones nos advierten

sobre la complejidad de los objetos evaluados.

Sin nos preguntamos cómo se establecen los estándares de evaluación que utilizan los Pares durante las evaluaciones externas, encontramos que pueden distinguirse entre:

- Estándares generales que aportan los Pares. Los Pares, por ser integrantes de comunidades científicas, académicas y profesionales específicas son portadores de criterios y estándares. Esta observación es extensible a la idea de institución universitaria que poseen y a la que necesariamente tienen como referencia durante la evaluación. Los Pares comparan permanentemente la universidad evaluada con sus modelos ideales disciplinarios y universitarios. Estos valores provienen de su acervo cultural como integrantes de las respectivas comunidades científicas y académicas y forman parte de lo que podríamos llamar el sentido común de los evaluadores, mismo que ha sido conformado a partir de sus propias experiencias y carece de sistematización y reflexión intencionada. Lo cual no obsta para que el mismo posea conocimientos y criterios valiosos a la hora de evaluar. En el sentido común de los Pares se conservan y reproducen los núcleos de buen sentido que orientan la práctica concreta de las evaluaciones y proveen de las guías para resolver las instancias inmediatas de la evaluación.
- Estándares particulares aportados por la Autoevaluación Institucional. En la Autoevaluación están contenidos de manera más o menos explícita un conjunto de estándares que las distintas instancias de autoevaluación han ido elaborando y que fungen como parámetros difíciles de sortear en el proceso de Evaluación Externa.
- Estándares elaborados en el mismo Comité de Pares durante el proceso de evaluación. Estos estándares son los más problemáticos dado que se establecen en situaciones de muy bajo control racional y adolecen de una alta dosis de discrecionalidad por parte de los miembros de los CPE.

El resultado es un diagnóstico que combina un piso de estándares con un ajuste de evaluación donde no siempre hay una reflexión exhaustiva y deliberada suficiente como para homogeneizar el procedimiento. Todo lo que pueda avanzarse en el sentido de hacer explícito lo implícito y consciente lo que subyace en estado práctico, mejorará necesariamente los procedimientos de evaluación.

En este punto podría ensayarse la aplicación de los correctivos oportunamente implementados en el área de acreditación de posgrados donde se avanzó limitando los márgenes de discrecionalidad de los Pares intensificando la tarea de sistematización previa de los datos para que vean más acotado y facilitado su ámbito de opinión, a la vez que se trabajó en el mejoramiento de los formularios de presentación.

En el área de evaluación externa la Coneau ha detectado que las debilidades de las autoevaluaciones pueden subsanarse parcialmente pautando la presentación de las instituciones universitarias con formularios que prevean un mínimo de información estandarizada que oficie como piso de la evaluación reflejada en juicios y opiniones de todos los estamentos que integran la institución.

El mejoramiento de las condiciones de posibilidad de evaluación profunda de las universidades argentinas debe basarse en la revisión de la experiencia acumulada en los veinte años de accionar de la Coneau y en el reconocimiento de las condiciones teóricas y metodológicas de los instrumentos de evaluación implementados en ese lapso. Nos referimos a los alcances y limitaciones del recurso a la evaluación por pares y al uso indiscriminado del método FODA que deben revisarse como parte de un proceso de "evaluación de la evaluación" que debería incorporarse a la agenda universitaria de los próximos años.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Brinkman, H. (1997). Universidad: de la planificación a la evaluación. Conferencia dictada en el Seminario Permanente de Estudios sobre la Problemática Universitaria. Quilmes: Centro de Estudios e Investigaciones de la Universidad Nacional de Quilmes, 5.
2. Brunner, J. J. (1994). Estado y educación superior en América Latina. En: Guy Neave et al. *Prometeo encadenado*. Barcelona: Gedisa.
3. Cardozo, F. H. & Faletto, E. (1969). *Desarrollo y dependencia en América Latina*. México: Siglo XXI.
4. Clark, B. (1991). *El sistema de educación superior: una visión comparada de la organización académica*. México: Nueva Imagen.
5. Aguilar Villanueva, L. (1997). *Estudio introductorio al libro de Giandomenico Majone: evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
6. Weber, Max. Qué obra??

### Cómo citar este documento en su bibliografía (*estilo APA*):

Peón, C. E. & Pugliese, J. C. (2016). Universidad de masas y evaluación institucional. Apuntes para un balance a 20 años de creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEAU) Argentina. *Debate universitario*, 5(8), 23-44. <http://portalreviscion.uai.edu.ar/ojs/index.php/debate-universitario/article/view/v8n5a04>.



ISSN 2314-2138 eISSN 2314-1530 - Universidad Abierta Interamericana. Este es un artículo de Acceso Abierto bajo la licencia CC BY-NC-SA (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>).

